

جامعة مؤتة
عمادة الدراسات العليا

أثر تنظيم القضاء الإداري على فعالية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في فرنسا و الأردن
"دراسة مقارنة"

إعداد الطالبة:
وسيلة سدرة

إشراف:
الأستاذ الدكتور مصلح الصرايرة

رسالة مقدمة إلى عمادة الدراسات العليا
استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة
الماجستير في القانون، قسم القانون العام

جامعة مؤتة، 2010

الإهداء

إلى من تشتاق العين لرؤيتهم، أثمن ما في الوجود،...
أفراد أسرتي.

وسـيلة سـدرة

الشكر و التقدير

بعد شكر المولى عزوجل على نعمه، لا يسعني إلا أن أتقدم بجزيل الشكر و عظيم الإمتنان إلى الأستاذ الدكتور مصلح الصرايرة على تكبده عناء الإشراف على هذه الدراسة التي كان لتوجيهاته و إرشاداته أبلغ الأثر في إخراجها إلى حيز الوجود، كما أتقدم بشكري إلى أعضاء لجنة المناقشة على قبولهم مناقشة هذه الدراسة و إثرائها بملاحظاتهم، و أخص بالذكر الدكتور محمد الخلايلة لما منحني من مساعدة و توجيه أثناء إعدادها، فله مني كل الشكر و التقدير و من خلاله أتقدم بشكري إلى جميع أعضاء الهيئة التدريسية و موظفي كلية الحقوق في جامعة مؤتة، كما لا يفوتني أن أتقدم بالشكر إلى جميع موظفي المكتبة الرئيسية لجامعة مؤتة بما فيهم: لبنى مدانات، أديب النوايسة و فايز الطراونة. و أصل شكري إلى أفراد المجتمع المحلي لمدينة الكرك، خاصة بالذكر آل المجالي الذين كانوا لي نعم الأهل خلال مدة إقامتي بهذه المدينة التاريخية العريقة التي سيظل عبقها الشرقي المحافظ ساكنا في الوجدان، دون أن أنسى الأخوات اللائي لم تلدهن أمي و أخص بالذكر كريمة قانون، حنان درارجة، صباح العلايا و سكينة البداينة، فلهن مني كل الشكر و التقدير.

وسـيلة سـدرة

شكر خاص

شكرا لأرض الحرية و الجمال...............وطني الجزائر.

شكرا لأرض الأصالة و العروبة............بلادي الثاني الأردن.

شكرا لدرة فخار العرب..................فخري العراق.

وسـيلة سـدرة

فهرس المحتويات

المحتوى
الصفحة

قائمة الأشكال

الملخص

أثر تنظيم القضاء الإداري على فعالية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في فرنسا و الأردن

"دراسة مقارنة"

وسـيلة سـدرة

جامعة مؤتة، 2010

تناولت هذه الدراسة موضوع أثر تنظيم القضاء الإداري على فعالية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في فرنسا و الأردن من خلال ثلاثة فصول أساسية، حيث تطرقت في الفصل الأول إلى التطور التاريخي لتنظيم القضاء الإداري في فرنسا و الأردن و توقفت في الفصل الثاني عند الأحكام المتعلقة بأعضاء القضاء الإداري في بلدي الدراسة، أما الفصل الثالث فقد خصصته لتبيان التنظيم القانوني لتكوين هيئات القضاء الإداري الفرنسي و الأردني و آليات سير عملها. و خلصت الدراسة في الأخير إلى التأكيد على أن التنظيمين المدروسين و إن اختلفت درجة فعاليتهما إلا أن أيا منهما لم يبلغ درجة الكمال، حيث لازالت تعتريهما بعض النقائص التي باتت تلقي بظلالها على فعالية هذين القضائين في إبقاء الإدارة العامة ضمن دائرة المشروعية و لقد سطرت الدراسة جملة من التوصيات لتدارك هذه النقائص.

Abstract

The impact of the administrative judiciary organization on the effectiveness of judicial control over the administrative actions in France and Jordan
"Comparative study"

Wassila cedra
Mu‘tah University, 2010

This study examined the impact of the administrative judiciary organization on the effectiveness of judicial control over the administrative actions in both France and Jordan. It contains three chapters considering respectively the following issues: the historical development of the administrative judiciary organization in France and Jordan, membership of administrative courts in both countries, and the legal regulation of the composition of the administrative judiciary bodies in France and Jordan, and mechanisms for its functioning. The study concluded that many deficiencies in the legal systems concerning the administrative judiciary organization in France and Jordan still exist till now, which may reduce the effectiveness of judicial control over the administrative actions, in addition the study provided a series of recommendations to remedy these deficiencies.

قائمة الإختصارات

أولا: باللغة العربية.

صفحة: ص.

ثانيا: باللغة الفرنسية.

Au même endroit: Ibid.
Conseil d'état: CE.
Contre: c.
L'actualité juridique - droit administratif: AJDA.
Marge: m.
Numéro du paragraphe: n.
Ouvrage précité: Op. Cit.
Page, Pages: p.
Partie législative: L.
Partie réglementaire: R.
Revue française de droit administratif: RFDA.
Section du contentieux: Sect.

مقدمة:

تتسم الدول المعاصرة بأنها دول قانونية يحكمها مبدأ المشروعية الذي يقضي بخضوع الدولة حكاما و محكومين لحكم القانون، و تبعا لذلك تعد السلطة التنفيذية و على غرار السلطتين التشريعية و القضائية ملزمة بالإنصياع لحكم القانون و إلا عدت تصرفاتها باطلة. لكن من المسلم به أن هذا البطلان سيظل مجرد مصطلح رنان ذا مضمون أجوف إذا لم يتوج بالضمانات الكفيلة بوضعه حيز التطبيق، خاصة إذا ما أخذنا بعين الإعتبار أنه لا يحق للأفراد أن يمتنعوا تلقائيا عن تنفيذ تصرفات الإدارة غير المشروعة؛ بالنظر لما تقوم عليه الدول المعاصرة من أسس تنكر على الأفراد اقتضائهم لحقوقهم بأنفسهم. و لقد تبلورت هذه الضمانات في ظهور ثلاث صور رقابية متكاملة ساعدت الأفراد على مراقبة مدى تقيد السلطة

التنفيذية بمبدأ المشروعية ألا و هي: الرقابة السياسية، الإدارية و القضائية، هذه الصورة الأخيرة التي يجمع فقه القانون الإداري على أنها من أفضل صور الرقابة على أعمال الإدارة العامة؛ بالنظر لما يتسم به القضاء من حيدة و استقلال عن السلطة التنفيذية إلى جانب الخبرة القانونية التي يتمتع بها القضاة و التي تؤهلهم أكثر من غيرهم على الوقوف عند مواطن الخطأ و الصواب في التصرفات المطعون في شرعيتها و مما يزيد من فعالية هذه الصورة من صور الرقابة هو كونها محاطة بمجموعة من القواعد الإجرائية التي تستهدف ضمان سلامة الأحكام القضائية الصادرة في الدعاوى التي تنظرها، كما تلعب هذه الأحكام دورا هاما في وضع حد لحرية الإدارة في إعادة إصدار التصرف غير المشروع مرة أخرى بالنظر لما تحوزه من قوة الشيء المقضي به.

رغم اتفاق الدول مع الإجماع الفقهي السابق بشأن أهمية الرقابة القضائية و تفوقها على باقي صور الرقابة الأخرى إلا أنها لم تتبع أسلوبا واحدا عند تنظيمها لهذه الرقابة، حيث أسندت بعض الدول و على رأسها انجلترا مهمة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة إلى ذات الجهة القضائية التي تفصل في منازعات الأفراد في حين أوكلتها دول أخرى و في مقدمتها فرنسا إلى قضاء إداري متخصص بنظر المنازعات الإدارية و مستقل عن نظيره المدني. و يؤكد فقه القانون الإداري على أن هذا التنظيم الأخير قد أثبت فعالية كبيرة في إبقاء الإدارة العامة في دائرة المشروعية بصورة مرنة أدت إلى حماية حقوق و حريات الأفراد دون تجاهل مقتضيات حسن سير الإدارة العامة و هي الفعالية التي أغرت عديد الدول الأوروبية و العربية باقتفاء أثار خطى المشرع الفرنسي و إعادة تركيب بناء نسيجها القضائي الداخلي على منواله، و تعد المملكة الأردنية الهاشمية (الأردن) من بين الدول العربية التي توجهت نحو اقتباس التجربة الفرنسية في مجال تنظيم عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة لكنه لم يكن اقتباسا كاملا، حيث اكتفت بإنشاء محكمة العدل العليا كجهة قضائية إدارية مختصة بنظر بعض المنازعات الإدارية، عكس المشرع الفرنسي الذي أسند مهمة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة إلى قضاء إداري يتكون من مجموعة من

الجهات القضائية الإدارية و هي تشكل هرما قائما بذاته و من هنا يتجلى اختلاف التنظيم الخارجي للقضاء الإداري في كل من فرنسا و الأردن مع الإشارة إلى أن أوجه الإختلاف ما بين القضائين الإداريين الفرنسي و الأردني لم تقتصر على التنظيم الخارجي فقط بل امتدت حتى إلى التنظيم الداخلي لهذين القضائين. و لقد ترك هذا الإختلاف آثارا عميقة على فعالية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في كل من فرنسا و الأردن، البعض منها كان إيجابيا في حين كان للبعض الآخر طابع سلبي و لقد باتت قوة هذه الآثار في الوقت الحالي تستوجب تسليط المزيد من الضوء عليها، و من هنا جاءت هذه الدراسة للوقوف على الواقعين القانوني و العملي لتنظيم القضاء الإداري في فرنسا و الأردن مع البحث في انعكاسات هذا التنظيم على فعالية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة.

يتمثل الهدف الأساسي الذي توخينا تحقيقه من وراء القيام بهذه الدراسة في إيجاد آليات فعالة تسمح بإعادة النظر في بعض جوانب التنظيم الحالي للقضاء الإداري في بلدي الدراسة بصورة عامة و الأردن بصورة خاصة بما يكفل له تحقيق نوع من التوازن في العلاقة الجدلية الأزلية القائمة ما بين الحرية و السلطة و لقد تفرع عن هذا الهدف مجموعة من الأهداف المترابطة من أبرزها ما يلي:

أ. رسم صورة واضحة المعالم عن التنظيم الحالي للقضاء الإداري في كل من فرنسا و الأردن، لكن دون إغفال الوقوف عند أهم التطورات التاريخية التي مر بها تنظيم هذا القضاء فيما سبق؛ لأن التنظيم الحالي للقضاء الإداري في بلدي الدراسة لا يعدو أن يكون الصورة النهائية لمجموعة من التطورات السابقة.

ب. الوقوف على أسباب، واقع و انعكاسات التعديلات الآخيرة التي مست تنظيم القضاء الإداري الفرنسي على فعاليته في إخضاع الإدارة العامة لمبدأ المشروعية مع البحث بذات الوقت عن أثر التنظيم الحالي للقضاء الإداري الأردني على فعاليته في الرقابة على أعمال الإدارة العامة الأردنية، إلى جانب إبراز النقائص التي تعتري تنظيم هذا القضاء و تسطير الإقتراحات المناسبة لتداركها.

ج. إذا ما كانت ازدواجية التنظيم القضائي الفرنسي ليست محلا للنقاش إلا أن الأمر لم يكن يوما كذلك عند تحديد طبيعة التنظيم القضائي الأردني، حيث أسالت هذه المسألة و لا زالت تسيل حبر الكثير من فقهاء القانون الإداري في الأردن ما بين مؤيد و معارض لإضفاء الطابع المزدوج على التنظيم القضائي الأردني و لهذا السبب فقد ارتأينا أن نجعل من بين أهداف الدراسة تحديد طبيعة التنظيم القضائي الأردني؛ بالنظر إلى الترابط القائم ما بين تنظيم القضاء الإداري و تحديد طبيعة النظام القضائي، حيث أن تحديد مدى ازدواجية أي نظام قضائي تتوقف أساسا على كيفية تنظيم قضائه الإداري.

لكن تجدر الإشارة إلى أن تحقيق الأهداف السابقة لم يكن سهلا سواء من ناحية الوقت أو حتى الجهد؛ بسب نقص الدراسات المتعلقة بالموضوع في شقه الأردني، حيث أنه إذا ما استبعدنا المؤلفات العامة التي تناولت الإطار العام للموضوع بصورة سطحية عابرة اقتضتها طبيعة هذه المؤلفات من نطاق التعداد، لأتضح لنا قلة و شح المراجع المتخصصة من مؤلفات و دراسات جامعية سواء أكانت في شكل رسائل ماجستير أو أطروحات دكتوراه، حتى أن الأبحاث الأكاديمية ذات الصلة الوثيقة بالموضوع لم يتعد عددها عدد أصابع اليد الواحدة. أما فيما يتعلق بالشق الفرنسي من الموضوع، فرغم أنه قد شغل حيزا معتبرا من اهتمام فقه القانون الإداري المقارن بصورة عامة و الفرنسي بصورة خاصة -مع الإشارة هنا إلى أنه حتى رجال القضاء الإداري الفرنسي لم يتوانو عن الإدلاء بدلوهم في هذا الموضوع- و هو الإهتمام الذي يمكن إرجاعه بالدرجة الأولى إلى المكانة المرموقة التي يحضى بها القضاء الإداري الفرنسي ما بين المؤسسات الدستورية للدولة الفرنسية من جهة، و كذلك مكانة الصدارة التي يتبوئها ما بين أنظمة القضاء الإداري المقارنة من جهة أخرى، إلا أن الصعوبة التي واجهتنا في هذا الخصوص كانت تتعلق بمضمون هذه المراجع، حيث أن معظم المراجع العربية الحديثة التي تناولت الموضوع لم ترصد التطورات التشريعية و التنظيمية التي عرفها تنظيم هذا القضاء في السنوات الأخيرة و هو ما استدعى العودة إلى

المراجع الفرنسية و ما تطلبه ذلك من جهد و وقت مضاعفين في سبيل الوصول إلى ترجمة دقيقة، مبسطة و متماشية في ذات الوقت مع المصطلحات الدارجة في فقهنا العربي.

لكن الصعوبات السابقة كانت بمثابة العملة ذات الوجهين، فرغم العبئ الذي ألقته على عاتق الدارس إلا أنها قد زادت من الأهمية النظرية للدراسة و التي تتجلى في تدعيم المكتبة الأردنية بصورة خاصة و العربية بصورة عامة بدراسة تتناول آخر التطورات التي شهدها تنظيم القضاء الإداري الفرنسي و التي لم تطلها بعد أقلام فقه القانون الإداري العربي، ضف لما سبق أن الدراسة لم تقتصر على تنظيم القضاء الإداري الفرنسي فحسب، بل توقفت أيضا عند نظيره الأردني و هو الموضوع الذي لا تزال العديد من جوانبه تتسم بالغموض و التعقيد، و مما يزيد من الأهمية النظرية للدراسة الأهمية الأكاديمية للموضوع المدروس، حيث يعد موضوع الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة بصورة عامة و موضوع تنظيم القضاء الإداري بصورة خاصة من أهم المواضيع المقررة في تدريس مادة القضاء الإداري أو المنازعات الإدارية سواء في الأردن أو في غيرها من الدول. و إلى جانب هذه الأهمية النظرية تجدر الإشارة إلى أن الدراسة تكتسي أهمية عملية خاصة تنبثق هي الأخرى عن أهمية الموضوع المدروس سواء بالنسبة لأعضاء القضاء الإداري أو حتى بالنسبة للمتقاضين، حيث سلطت الدراسة الضوء على التنظيم القانوني للأحكام المتعلقة بأعضاء القضاء الإداري مبرزة أهم المزايا التي تحلى بها هذا التنظيم و كذلك النقائص التي اعترته، كما سطرت مجموعة من التوصيات لتعزيز الأولى و تدارك الثانية و كل ذلك في سبيل تفعيل عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، حيث يعد أعضاء القضاء الإداري عصب العملية الرقابية ككل، و لهذا فإن أي تحسين قد يطال تنظيمهم القانوني سيؤدي بلا شك إلى التأثير إيجابا على العملية الرقابية، هذا فيما يخص أعضاء القضاء الإداري أما فيما يتعلق بالمتقاضين فيمكننا الإشارة إلى أن القضاء الإداري يعد حلقة الوصل المهمة في سبيل حصولهم على حقوقهم و تزداد أهمية هذا القضاء إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن الخصم هو الإدارة العامة بما لها من امتيازات و

سلطات و لا يخفى ما لتنظيم هذا القضاء من انعكاسات على إلتجاء الأفراد إليه طلبا لحماية حقوقهم و حرياتهم و أيضا على مستوى هذه الحماية، حيث يلعب تنظيم القضاء الإداري دوره كسيف ذو حدين فهو إما أن ييسر أو يعسر على الأفراد الإلتجاء إلى القضاء الإداري لحماية حقوقهم و حرياتهم التي تتضاعف احتمالات المساس بها من قبل الإدارة سواء بحسن أو بسوء نية؛ بسبب التصاعد المستمر لتدخلات الإدارة في نشاطات الأفراد.

تتبلور الإشكالية الأساسية التي حاولنا الإجابة عليها من خلال هذه الدراسة في البحث عن مدى فعالية التنظيم الحالي للقضائين الإداريين الفرنسي و الأردني في فرض رقابتهما على أعمال الإدارة العامة و عن الآليات التي تسمح بتدعيم هذه الفعالية؟. و يتفرع عن هذه الإشكالية عدة تساؤلات فرعية أهمها التساؤلات التالية: ما هي أهم التطورات التي مر بها تنظيم القضاء الإداري في فرنسا و الأردن؟ و ما هي النتائج التي تمخضت عن هذه التطورات؟، بمعنى أدق، ما هو التنظيم الحالي للقضاء الإداري في فرنسا و الأردن؟. ما هي تأثيرات هذا التنظيم على حسن إخضاع الإدارة العامة لمبدأ المشروعية؟، هل تمكن القضاء الإداري الفرنسي من إخضاع الإدارة العامة لرقابته بصورة فعالة كما يذهب إلى ذلك فقه القانون الإداري، أم أنه توجد هوة ما بين الجانبين النظري و التطبيقي بخصوص هذه النقطة؟، بمعنى آخر، هل أتت التعديلات التشريعية و التنظيمية التي أدخلت مؤخرا على تنظيم القضاء الإداري الفرنسي أكلها في تفعيل رقابته على أعمال الإدارة العامة الفرنسية، أم أن تنظيم هذا القضاء لا زال بحاجة إلى المزيد من التعديلات، و إذا ما كان الأمر كذلك فما هي الإقتراحات المناسبة؟. ما مدى نجاعة التنظيم الحالي للقضاء الإداري الأردني في فرض رقابته على أعمال الإدارة العامة الأردنية؟. و ما هي انعكاسات تنظيم هذا القضاء على تحديد طبيعة التنظيم القضائي الأردني، هل هو نظام موحد أو مزدوج أم أنه ذو طابع خاص؟.

في سبيل الإجابة على الإشكالية الأساسية لهذه الدراسة و بقية التساؤلات الفرعية فقد قسمنا الدراسة إلى ثلاثة فصول مسبقة بمقدمة و ملحقة بخاتمة، حيث خصصنا الفصل الأول للحديث عن التطور التاريخي لتنظيم القضاء الإداري في

فرنسا و الأردن في حين تطرقنا في الفصل الثاني إلى دراسة الأحكام المتعلقة بأعضاء القضاء الإداري في بلدي الدراسة، لنتوقف في الفصل الثالث على دراسة التنظيم القانوني لتكوين هيئات القضاء الإداري الفرنسي و الأردني و آليات سير عملها. مع التنبيه إلى أننا لم نعتمد على منهج واحد فقط في دراسة الفصول السابقة، بل اعتمدنا على عدة مناهج آخذين بعين الإعتبار تجنب التقوقع في الإطار النظري و ضرورة الجمع ما بينه و بين نظيره العملي مما جعلنا لا نقتصر على الأسلوب المكتبي لجمع المصادر و المراجع، بل قمنا أيضا بتحليل الجدوال الخاصة بعمل القضاء الإداري الفرنسي و كذلك دفاتر الصادر و الوارد الخاصة بمحكمة العدل العليا، هذا فيما يخص مصادر و أدوات الدراسة أما فيما يتعلق بالمناهج، فقد اعتمدنا على المنهج التاريخي لعرض أبرز محطات التطور التاريخي لتنظيم القضاء الإداري في بلدي الدراسة من تاريخ نشأته إلى غاية يومنا هذا، تطبيقا للفكرة القائلة بأنه لا يمكن فهم الحاضر إلا عن طريق الإستعانة بالماضي، إلى جانب المنهج الوصفي الذي لعب دورا بارزا في تحديد الأبعاد القانونية، الفقهية، العملية و القضائية للموضوع المدروس، ممهدا الطريق لإستخدام المنهج التحليلي الذي استعنا به لدراسة مضامين مختلف النصوص المتعلقة بالموضوع و تقييم القراءات الفقهية لهذه النصوص على ضوء تطبيقاتها العملية و ذلك من أجل الوصول إلى تحديد الإيجابيات و النقائص التي تعتري هذه النصوص و من ثم وضع التوصيات الكفيلة بتدعيم الأولى و تدارك الثانية. كما لا تفوتنا الإشارة إلى استخدام المنهج المقارن للمقارنة ما بين تنظيم القضاء الإداري الفرنسي و نظيره الأردني رغم ما قد يبدو للوهلة الأولى من أن عقد مقارنة ما بين هذين التنظيمين يعد أمرا غير متوازن؛ بالنظر لما مر به التنظيم الأول من تطورات عديدة ساهمت في تبوؤه مكانة الصدارة ما بين أنظمة القضاء الإداري المقارنة و ما يتميز به الثاني من حداثة؛ حيث أنه لا يعدو أن يكون مجرد نظام فتي يحتاج إلى المزيد من الدعم و العناية حتى تترسخ دعائمه و تتوطد أركانه، لكن علينا التوضيح بأننا لم نقصد من وراء هذه المقارنة أن نفاضل ما بين التنظيمين المدروسين بل استعنا بدراسة النموذج الفرنسي لوضع الأرضية اللازمة

لتقييم التجربة الأردنية في مجال تنظيم القضاء الإداري على اعتبار أن نظام القضاء الإداري الفرنسي يعد من أرقى أنظمة القضاء الإداري في الوقت الحالي و أكثرها فعالية في إخضاع الإدارة العامة لمبدأ المشروعية و لهذا فإن عقد المقارنة مع غيره من الأنظمة قد لا تؤدي النتائج المرجوة منها حيث أنها تعد بمثابة نهل من الفرع و ترك للأصل.

لابد في الأخير أن نلفت الإنتباه إلى أبعاد بعض المصطلحات المستخدمة في عنوان الدراسة، حيث أن المقصود بالقضاء الإداري هو مجموع الجهات القضائية المختصة بنظر المنازعات الإدارية و هو ما يدعونا إلى التنبيه إلى أنه و إن لم يوجد في الأردن قضاء إداري متكامل ينطبق عليه التعريف السابق إلا أن النقص الذي يشوب تنظيم القضاء الإداري الأردني لا يحول دون التأكيد على قيام محكمة العدل العليا كجهة قضائية إدارية وحيدة تختص بنظر بعض المنازعات الإدارية و لهذا فإن المقصود بالقضاء الإداري الأردني هو محكمة العدل العليا. و رغم أن التعريف السابق ينطبق بالكامل على القضاء الإداري الفرنسي، حيث توجد مجموعة من الجهات القضائية المختصة بنظر المنازعات الإدارية إلا أن هذا القضاء يضم نوعين من الجهات القضائية الإدارية إحداهما عامة و الأخرى متخصصة و كمثال عن هذه الأخيرة نذكر المحكمة الوطنية لحق اللجوء، محكمة المحاسبة و محكمة التأديب للميزانية و المالية و غيرها، مع الإشارة إلى أن دراستنا ستقتصر على الجهات القضائية الإدارية العامة، حيث استثنينا الجهات القضائية الإدارية المتخصصة من نطاق الدراسة؛ بسبب تشعب القواعد الخاصة بتنظيمها و توزعها على قوانين متفرقة مما يجعل من العسير الإلمام بجميع تفاصيل تنظيمها في دراسة واحدة. و بهذا نصل إلى القول بأن المقصود بالقضاء الإداري الفرنسي في هذه الدراسة هو مجموع الجهات القضائية الإدارية العامة فقط. و في سياق متصل نود لفت الإنتباه إلى أننا قد استخدمنا مصطلح التنظيم للدلالة على بعدين أساسيين: البعد الأول خارجي و لقد قصدنا به تحديد الجهات القضائية الإدارية التي ستكون محلا للدراسة أما البعد الثاني فهو داخلي و قصرناه على دراسة التنظيم القانوني للأحكام المتعلقة بأعضاء القضاء الإداري و كذلك

تكوين هيئاته و آليات سير عملها و هو ما جعلنا نستبعد من نطاق الدراسة إختصاصات القضاء الإداري حيث لم نفرد لها فصلا مستقلا بل أشرنا إليها بالقدر الذي يخدم موضوع الدراسة فقط.

الفصل الأول:

التطور التاريخي لتنظيم القضاء الإداري في فرنسا و الأردن.

إن التنظيم الحالي للقضاء الإداري في كل من فرنسا و الأردن لم يكن وليد لحظة زمنية معينة بل هو عبارة عن الخلاصة التي آلت إليها حلقات من التطور التاريخي المتواصل للعديد من العوامل المترابطة و المختلفة بالوقت ذاته من

سياسية و قانونية و دستورية و اقتصادية و غيرها من العوامل. و لأنه ليس من اليسير تفهم واقع التنظيم الحالي للقضاء الإداري في دولتي المقارنة دون الوقوف على التطورات التاريخية التي مر بها في كل مرحلة من مراحله السابقة، فقد ارتأينا أن نتناول في هذا الفصل بالبحث و التحليل التطور التاريخي لتنظيم القضاء الإداري في فرنسا من خلال المبحث الأول أما المبحث الثاني فقد خصصناه لدراسة التطور التاريخي للرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في الأردن.

1.1: التطور التاريخي لتنظيم القضاء الإداري الفرنسي.

يضرب القضاء الإداري الفرنسي بجذوره في الأمد البعيد حيث تزخر مسيرته الطويلة بالعديد من المحطات التاريخية الهامة التي تم خلالها تكوين اللبنات الأساسية التي يقوم عليها تنظيم هذا القضاء في الوقت الراهن سواء فيما يخص مجلس الدولة (المطلب الأول) أو المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية (المطلب الثاني).

1.1.1: نشأة و تطور مجلس الدولة.

لقد شهد تنظيم مجلس الدولة سلسلة من الإصلاحات و التعديلات المتلاحقة منذ تاريخ إنشائه إلى غاية يومنا هذا و لقد حاولنا تسليط الضوء على أهم هذه الإصلاحات و التعديلات من خلال الفرعين التاليين.

1.1.1.1: نشأة مجلس الدولة. إذا ما كانت الجذور التاريخية لمجلس الدولة تعود إلى مجلس الملك الذي كان قائما في العهد القديم إلا أن الفضل في إعادة تأسيسه بشكله المعاصر يعود إلى نابليون بونابرت. فقد كان نابليون أثناء فترة حكمه يرمي إلى تحقيق هدفين أساسيين يتعلق أولهما بتجسيد رغبته المتمثلة في المزاوجة ما بين السلطة المطلقة و الاستنارة المطلقة و هو الأمر الذي جعله يحرص على إحاطة نفسه بجميع الوسائل التي تتيح له الوصول إلى المعلومات و

الخبرة سواء عن طريق الأفراد أو حتى عن طريق الأجهزة الدائمة[1]. أما الهدف الثاني فيتمثل في محاولة امتصاص غضب و استهجان الرأي العام لعدم وجود جهة قضائية مختصة بنظر منازعات الأفراد مع الإدارة[2]، بالنظر لما كان سائدا في تلك المرحلة من تطبيق لنظرية الإدارة القاضية التي تقوم على أساس أن الرقابة على أعمال الإدارة العامة و تصحيح خطئها ما هو إلا عمل إداري لا يصدر إلا عن السلطة الإدارية نفسها. و لتحقيق الهدفين السابقين قام نابليون باستحداث هيئات إدارية استشارية و أسند إليها مهمة نظر المنازعات الإدارية و لقد تمثلت هذه الهيئات في كل من مجلس الدولة (المادة 52 من دستور 22 فريمر من السنة الثامنة أي 13 ديسمبر 1799) و مجالس المحافظات (قانون 28 بلوفيوز من السنة الثامنة)، و تجدر الإشارة هنا إلى أن نابليون لم يجعل من مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة عن السلطة التنفيذية بل جعله تابعا لرئيسها بصورة كبيرة؛ حيث عهد دستور السنة الثامنة إلى القنصل الأول بمهمة تعيين مستشاري المجلس إلى جانب أن جلساته كانت تنعقد برئاسة القنصل الأول أو الإمبراطور إذا كان موجودا و في حال عدم وجود أي منهما كان يتولى رئاسة المجلس أحد أصحاب المقام أو أحد شاغلي الرتب العالية في الدولة لأن المجلس لم يكن تابعا لأي وزير كما لم تكن له رئاسة خاصة به، حتى أن منصب نائب

---

[1] قلادة، وليم سليمان (1980). مجلس الدولة تاريخه و دوره في المجتمع المصري. **مجلة مجلس الدولة**، (السنة السابعة و العشرون)، ص 124.

[2] عوابدي، عمار (2005). **النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري**. (الطبعة الرابعة). الجزائر العاصمة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، (الجزء الأول: القضاء الإداري)، ص 76.

الرئيس لم يظهر إلا في عام 1815[1]. كما أن المجلس لم يكن له مقر خاص به بل كان مقره هو مقر القنصل الأول نفسه[2]. أما فيما يخص مظاهر تبعية المجلس للسلطة التنفيذية عند ممارسته لاختصاصاته فهي تتجلى بصورة واضحة عند تفحص المادة 52 من دستور السنة الثامنة و التي نصت على أنه: " تحت إشراف القناصل، يكلف مجلس الدولة بإعداد مشروعات القوانين و لوائح الإدارة العامة و حل الإشكالات التي قد تنشأ في المواد الإدارية." و كذلك المادة 11 من لائحة 5 ينفوز الصادرة في ذات السنة و التي حددت الاختصاص القضائي للمجلس بالبت في مسائل تنازع الاختصاص التي يمكن أن تنشأ ما بين الإدارة و المحاكم و كذلك الفصل في القضايا التي سبق عرض القرار الخاص بها على الوزراء المختصين، لكن لابد من التأكيد هنا على أن نص المادة 11 من هذه اللائحة و إن كانت قد حددت الاختصاص القضائي للمجلس إلا أن هذا لا يعني بأنها قد جعلت من المجلس جهة قضائية بأتم معنى الكلمة بل بقي دور المجلس استشاريا حتى عند نظره في المنازعات الإدارية التي كانت تعرض عليه و اقتصر دوره على وضع مشاريع أحكام في هذه المنازعات ليرفعها فيما بعد إلى رئيس السلطة التنفيذية الذي كان يملك حق التصديق على هذه المشاريع أو رفضها و هذا ما كان يعرف باسم نظام القضاء المقيد أو المحجوز.

لقد شهد مجلس الدولة في السنوات التالية لتأسيسه العديد من التعديلات و لقد كانت بدايتها مع المنع الذي قررته المادة 12 من لائحة 5 ينفوز من السنة الثامنة لمستشاري المجلس الذين يمارسون وظائف في الإدارة العاملة من التصويت عند

---

[1] ساري، جورجي شفيق (2005|2006). **قواعد و أحكام القضاء الإداري "دراسة مقارنة لأحدث النظريات و المبادئ في قضاء مجلس الدولة في فرنسا و مصر"**. (الطبعة السادسة). (بدون بيانات نشر)، ص 100.

[2] المرجع نفسه، ص 101.

الفصل في الخصومات الإدارية المتعلقة بمرافقهم[3]. و هو التعديل الذي أعقبته العديد من التعديلات الأخرى الهامة نذكر من بينها مرسوم 11 سبتمبر 1806 الذي قام بإنشاء لجنة المنازعات على مستوى المجلس لتتولى مهمة تحضير الدعاوى المرفوعة أمامه و وضع التقارير الخاصة بها ليتم عرضها فيما بعد على الجمعية العامة لتصدر قرارها في موضوع الدعوى و مع كثرة انشغالات الجمعية العامة أصبحت اللجنة هي التي تفصل في المنازعات التي كانت تعرض عليها حيث جرى العمل في الجمعية العامة على مجرد إقرار أراء اللجنة[1]، و لقد تكفل مرسوم 22 جويليه 1806 بتنظيم إجراءات التقاضي أمام هذه اللجنة[2]. كما عرفت التشكيلة البشرية للمجلس خلال هذه المرحلة العديد من التعديلات، حيث تم استحداث فئة مراجعي العرائض (ترجمة شخصية وتقريبية لتسمية **Maître des requête**) بموجب مرسوم 11 جوان 1806 كما قام مرسوم 26 ديسمبر 1809 بإعادة تنظيم فئة المستمعين التي كان قد تم استحداثها بموجب قرار 19 جرمينال من السنة الحادية عشر و هكذا أصبح أعضاء المجلس يتوزعون على ثلاث فئات هي المستشارين، مراجعي العرائض و المستمعين بعد أن كانوا يقتصرون على فئة واحدة فقط عند إنشائه هي فئة المستشارين[3].

---

(3) Chapus, R. (2001). **Droit du contentieux administratif**. (9 édition), Paris: Montchrestien, p. 60-61, n. 66. سنشير له لاحقا برقم 1.

(1) الأيوبي، عبد الرحمن نورجان (1965). **القضاء الإداري في العراق حاضره و مستقبله "دراسة مقارنة"**. رسالة دكتوراه. العراق: دار و مطابع الشعب، ص 80.

(2) Chapus, R. op. cit. n. 1, p. 61, n. 66.

(3) Auby, J.-M. et Drago, R. (1984). **Traité de contentieux administratif**. (3 édition), Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, (Tome premier), p. 236, n. 179.

لكن التعديلات السابقة لم تؤد بأي صورة من الصور إلى منح المجلس السلطة القضائية النهائية في نظر المنازعات الإدارية التي كانت تعرض عليه بل بقيت سلطة القضاء البات محجوزة للقنصل الأول وحده الذي كان يملك الكلمة النهائية بخصوص إقرار أو رفض مشاريع الأحكام التي كان المجلس يضعها بين يديه، هذا من الناحية النظرية البحتة أما من الناحية العملية فغالبا ما كان القنصل الأول يصادق على هذه المشاريع إذا ما استبعدنا بعض الحالات النادرة و التي يؤكد البعض على أنها لم تتعد الحالتين أو الثلاث رغم أنه من المتعذر تحديد عددها الصحيح بالنظر إلى الحريق الذي أتى على أرشيف مجلس الدولة في عام 1871[1].

في ختام دراستنا لهذا الفرع يمكننا وصف الإصلاحات التي كرسها نابليون خلال هذه المرحلة بالسطحية و الشكلية حيث أنها لم تحقق النتائج المرجوة منها في تفعيل عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة، ففيما يتعلق بمجلس الدولة نجد بأن دوره في هذا المجال كان محصورا بنظام القضاء المقيد من جهة و نظرية الإدارة القاضية من جهة أخرى و على الرغم من ذلك لا يمكننا أن ننكر فضل الإصلاحات السابقة في غرس البذور الأولى للصورة الراهنة للقضاء الإداري الفرنسي.

2.1.1.1: تطور مجلس الدولة. تكشف لنا دراسة تاريخ مجلس الدولة على أنه لم يعرف استقرارا كبيرا في المراحل الأولى التي أعقبت إعادة تأسيسه نتيجة تأثره بالمتغيرات الدستورية و السياسية التي عرفتها فرنسا خلال مراحل تطورها المتعاقبة، بدءا من مرحلة التجديد (1815-1830) التي يعتبرها جانب من فقه القانون الإداري بأنها من أكثر المراحل حرجا في حياة المجلس لدرجة وصفها

---

[1] بدوي، ثروت (2002). **القانون الإداري**. القاهرة، مصر: دار النهضة العربية، ص 66، هامش رقم 1.

بالمرحلة السوداء؛ فقد انهالت خلال هذه المرحلة سهام النقد على دور المجلس في مجال نظر المنازعات الإدارية لدرجة وصل معها الأمر إلى اقتراح إلغاء هذا الدور و إسناده إلى المحاكم العادية بحجة تجنب إفلات هذه الطائفة من المنازعات من حل قضائي حقيقي[2]. كما لحق تنظيم المجلس خلال هذه المرحلة العديد من التعديلات و لقد أدى البعض منها إلى تهديد بقاء المجلس ككل مثل أوامر 29 جوان 1814، 23 أوت 1815 و 26 أوت 1824 و يعود السبب وراء هذه التعديلات إلى أن المجلس خلال هذه المرحلة كان يعتبر مجرد مخاف من مخلفات عهد مضى يجب التخاص منه، لكن تجدر الإشارة هنا إلى أن التعديلات السابقة لم تصل إلى حد إلغاء المجلس، بل بقي المجلس قائما[1]. وصولا إلى ملكية جويليه (1830-1848) حيث تم تدعيم الطابع القضائي للمجلس بموجب مجموعة من الإصلاحات كأمري 2 فيفريه و 12 مارس 1831 و أمر 18 سبتمبر 1839 و من أهم المبادئ التي أقرتها الإصلاحات السابقة نذكر استبعاد الأعضاء في الخدمة غير العادية من تشكيلة المجالس القضائية، إنشاء وظيفة النائب العام التي تعد النواة الأولى لإنشاء فئة المقررين العامين فيما بعد و غيرها من التعديلات[2].

استعاد المجلس مكانته مابين المؤسسات الدستورية في ظل الجمهورية الثانية (1848-1852) حيث أفردت له المواد من 71 إلى 75 من دستور 4 نوفمبر 1848 و لقد أكدت المادة 72 من هذا الدستور على انتخاب مستشاري المجلس من طرف الجمعية الوطنية و هو التعديل الذي وصفه جانب من فقه القانون الإداري العربي بأنه قد أضفى على المجلس صبغة سياسية بحيث أصبح تشكيله

---

[2] فوديل جورج و دلفولفيه بيار (2001). **القانون الإداري**. (الطبعة الأولى). ترجمة. القاضي منصور. بيروت، لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، (الجزء الأول)، ص 76.

[1] Auby, J.-M. et Drago, R. op. cit., p. 237, n. 181.

[2] Ibid., 238, n. 182.

مجرد انعكاس لأغلبية هذه الجمعية[3]. كما قامت المادة 75 من ذات الدستور بالنص على الاختصاص الاستشاري للمجلس لكن دون أي إشارة إلى دوره القضائي ليتكفل فيما بعد قانون 3 مارس 1849 في مادته السادسة بمنح المجلس الاختصاص القضائي البات و النهائي في نظر المنازعات الإدارية و بهذا انتقل المجلس مؤقتا من مرحلة القضاء المقيد إلى مرحلة القضاء المفوض. كما نص هذا القانون في المادة 36 منه على إنشاء قسم المنازعات ليتولى مهمة الفصل في المنازعات الإدارية التي تعرض على المجلس. و إلى جانب التعديلات السابقة فقد قامت المادتين 89 و 90 من ذات الدستور باستحداث محكمة تنازع الاختصاص. لكن هذا الوضع لم يدم طويلا فقد ألحق انقلاب 1851 انتكاسة عميقة بتنظيم مجلس الدولة، حيث أنه بمجرد قيام الإمبراطورية الثانية (1852-1870) صدر مرسـوم 2-10 ديسمبر 1851 و قام بحل المجلس كرد على بيان إدانة الانقلاب الذي أصدره أعضاءه[1]. و لقد أعيد إنشاء المجلس من جديد بموجب دستور 14 جانفي 1852 حيث تكفلت المادة 50 من هذا الدستور بإعادة إنشاء المجلس و منحه سلطة القضاء المقيد، أما عن النصوص التي نظمت المجلس خلال هذه المرحلة فقد تمثلت في كل من المرسوم العضوي الصادر في 25 جانفي 1852 و المرسوم الصادر في 30 جانفي من ذات السنة و المتضمن النظام الداخلي للمجلس كما تم خلال هذه المرحلة إلغاء محكمة تنازع الاختصاص[2]، و على العكس مما كان متوقعا نجد بأن التعديلات السابقة لم تؤثر سلبا على فعالية رقابة المجلس على أعمال الإدارة العامة حيث اتصفت هذه

---

[3] عبد الباقي، عادل (1962). تقرير في شأن تنظيم مجلس الدولة و جهات القضاء الإداري في فرنسا و الإجراءات المتبعة أمامها. **مجلة مجلس الدولة**، (السنة 11)، ص 474.

[1] Auby, J.-M. et Drago, R. op. cit., p. 239, n. 183.

[2] Ibid., p. 239, n. 184.

المرحلة بنمو مهام المجلس في مجال نظر المنازعات الإدارية بصورة ملموسة و لقد كان لمرسوم 2 نوفمبر 1864 المتعلق بإعفاء المراجعات لتجاوز حد السلطة من تعيين محامي و من مصاريف التسجيل المسبقة دور كبير في زيادة حجم الدعاوى التي كانت ترفع أمام المجلس[3]. لكن سرعان ما تغير الوضع بقيام الجمهورية الثالثة حيث بدأت العديد من التساؤلات تطرح نفسها حول وجود المجلس ككل، ليقوم المرسومين الصادرين في 15 و 19 سبتمبر 1870 بإنشاء لجنة مؤقتة تتكون من 8 مستشاري دولة، 10 مراجعي عرائض و 12 مستمع حلت محل المجلس في مباشرة اختصاصاته القضائية و الاستشارية إلى غاية 27 جويليه 1872 تاريخ بدء سير عمل المجلس الجديد[4]، لتقوم فيما بعد المادة التاسعة من قانون 24 ماي 1872 بمنح المجلس بصورة دائمة اختصاصا قضائيا باتا في نظر المنازعات الإدارية المعروضة عليه و بذلك انتقل المجلس مرة أخرى من نظام القضاء المقيد إلى نظام القضاء المفوض كما نصت المادة الثامنة من ذات القانون على اختصاص المجلس الاستشاري و إلى جانب ما سبق فقد قام هذا القانون بإنشاء محكمة تنازع الاختصاص. لكن هذه التعديلات لم تجعل من مجلس الدولة القاضي صاحب الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية؛ حيث فسرت الإدارة الفرنسية التعديلات السابقة على أنها لا تمس بالمبدأ العام القائم على أساس أن الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية تعود إلى الوزير المختص و أن مجلس الدولة لا يعدو أن يكون مجرد قاضي اختصاص في نظر طائفة محددة من هذه المنازعات إلى جانب دوره كجهة استئناف لما يصدر عن الوزراء المختصين من قرارات في المنازعات التي تعرض عليهم. و لقد أبدى

---

[3] فوديل، دلفولفيه. **القانون الإداري**، (الجزء الأول)، ص 76.

[4] Auby, J.-M. et Drago, R. op. cit., p. 240, n. 185.

المجلس في العديد من القرارات الصادرة عنه رفضه للوضع السابق[1]، و من أشهرها قرار "cadot" الصادر في 13 ديسمبر1889 الذي أكد فيه بأنه صاحب الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية و ليس الوزراء، كما أكد على حق الأفراد في اللجوء إليه مباشرة عند رفع قضاياهم دون سبق اللجوء إلى الوزير المختص و بهذا يكون المجلس قد قام بقبر نظرية الوزير القاضي دون الاتكال على أي تدخل تشريعي، لتساند فيما بعد محكمة التنازع اجتهاده في قرارها الصادر بتاريخ 4 جويليه 1896 في قضية "Bergeon"[2].

إن التفحص السريع لتطور تنظيم المجلس في المرحلة الممتدة ما بين 1872 و 1953 يؤكد على أن وضعية المجلس كانت أكثر استقرارا من المراحل السابقة رغم كثرة التعديلات التي أدخلت عليه و التي كانت ترمي بصورة أساسية إلى تدارك النقائص التي كانت تعتري تنظيمه و من أهم هذه التعديلات نذكر القانون الدستوري الصادر في 25 فيفريه 1875 الذي أكدت المادة الرابعة منه على تعيين مستشاري المجلس من قبل رئيس الجمهورية بعدما كانوا ينتخبون من قبل الجمعية الوطنية فيما سبق[3]. و كذلك قانون 18 ديسمبر1940 الصادر في عهد حكومة فيشي و المتضمن النظام الأساسي العام للمجلس و لقد قام هذا القانون بتوطيد الدور الاستشاري للمجلس عند تأكيده على إلزامية استشارة الحكومة لمجلس الدولة بخصوص مشاريع القوانين، الأوامر و المراسيم المزمع اتخاذها و هي الإلزامية التي تأكدت مرة أخرى بموجب الأمر رقم 45-1708 المتعلق بمجلس الدولة و

---

[1] مثال ذلك قرارBansais الصادر في 13 أفريل 1881 و قرار Bougard الصادر في 24 جوان1881. أشار إلى هذه القرارات فهمي، مصطفى أبو زيد (1998). **القضاء الإداري و مجلس الدولة**. القاهرة، مصر: دار المطبوعات الجامعية، (الجزء الأول: قضاء الإلغاء)، ص 19، هامش رقم 1.

[2] المرجع نفسه، ص 20، هامش رقم 1.

[3] Auby, J.-M. et Drago, R. op. cit., p. 240, n. 185.

كذلك المواد 37،38،39 من دستور 1958. لكن على الرغم من التعديلات السابقة إلا أن أروقة المجلس خلال هذه الفترة كانت تشهد قيام البوادر الأولى لأزمة حقيقية، حيث كان يسجل و بصورة آلية ارتفاع محسوس في عدد القضايا المرفوعة أمامه مما أدى إلى التأثير سلبا على متوسط المواعيد المقررة للفصل فيها و التي تجاوزت في الكثير من الحالات الحد المعقول و لقد استدعى الوضع السابق إصلاحا عاجلا كرسه المرسوم رقم 53-934 الصادر بتاريخ 30 سبتمبر 1953 المتعلق بإصلاح المنازعات الإدارية، حيث قام هذا الإصلاح بتحويل مجالس ما بين المحافظات إلى محاكم إدارية مع جعلها صاحبة الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية، ليصبح بذلك المجلس قاضي اختصاص إلى جانب دوره كقاضي استئناف لأحكام المحاكم الإدارية و قاضي استئناف أو نقض بالنسبة للقرارات الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية المتخصصة. و رغم أن الإصلاح السابق يعد من أبرز المحطات التي مر بها التطور التاريخي لتنظيم مجلس الدولة إلا أنه لم يكن الأخير فقد ألحق بالعديد من التعديلات التي لا تقل أهمية عنه، حيث صدرت في سنة 1963 أربعة مراسيم عدلت و استكملت القواعد المتعلقة بتنظيم المجلس و سير عمله، بحيث أصبحت تشكل مع الأمر رقم 45-1708 الإطار القانوني الخاص بمجلس الدولة و لقد صدرت هذه المراسيم بعد الأزمة الحادة التي طبعت علاقة المجلس مع الحكومة و التي يرجع الفقه جذورها إلى سببين أساسيين يتعلق أولهما بالرأي الذي أبداه المجلس في الفاتح من أكتوبر عام 1962 و القاضي بعدم الموافقة على استخدام الاستفتاء المنصوص عليه في المادة 11 من الدستور لتعديل الدستور و جعل انتخاب رئيس الجمهورية يتم من قبل الشعب مباشرة بواسطة الاقتراع العام المباشر(1). أما السبب الثاني فيرجع إلى القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 19 أكتوبر 1962 بخصوص قضية

---

(1) Bigaut, Ch. (2002). **Le droit administratif en fiches**. Paris: Ellipses. P. 218.

كنال، و الذي تم بموجبه إلغاء أمر رئيس الجمهورية الصادر في 1 يونيو 1962 المتعلق بإنشاء محكمة العدل العسكرية و هي عبارة عن محكمة استثنائية تختص بمحاكمة مرتكبي جرائم معينة وقعت متصلة بأحداث الجزائر و شركائهم[1]. و لقد أحدث القرار السابق زوبعة سياسية كبيرة كما أثار حفيظة الحكومة الفرنسية التي أكدت في مجموع التصريحات الصادرة عن رجالها بلهجة حادة أن صدور القرار السابق ما هو إلا تعبير عن تجاوز المجلس لنطاق اختصاصاته القضائية[2]. إن الوعيد و التهديد الصريح الذي أطلقته الحكومة في هذه الفترة ضد المجلس و أعضائه أدى إلى زرع العديد من المخاوف بخصوص مستقبل تنظيم المجلس و لم تقتصر هذه المخاوف على الأوساط الفقهية فقط، بل اتسع مداها لتشمل أروقة المجلس في حد ذاته، لكن الحكومة تريثت و اتخذت قرارا أكثر حكمة و اعتدال عندما قررت تكوين فريق عمل برئاسة Léon-Noël للنظر في إعادة تنظيم المجلس و بعدما وضعت اللجنة السابقة تقريرها الذي انطوى على اقتراح إدخال تغييرات جذرية مست كل من الاختصاصين القضائي و الاستشاري للمجلس إلى جانب الأحكام المتعلقة بأعضائه قامت بتقديمه للحكومة كما أطلعت الرأي العام على أهم خطوطه العريضة، مما أدى بهذا الأخير إلى الوقوف بجانب المجلس و استنكار الإصلاحات المقترحة و هو ما حمل الحكومة على تجنب تبني كل الاقتراحات التي وضعتها اللجنة و اكتفت بتطبيق البعض منها فقط. و هكذا خرج المجلس من هذه العاصفة بسلام تحت تأثير الرأي العام الذي وقف إلى جوار المجلس و دافع عنه.

---

[1] للتفصيل أكثر في حيثيات هذا القرار يرجع إلى: مارسولون، بروبيرفي، جي بريبان (بدون تاريخ نشر). **أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي**. ترجمة. أحمد يسري. القاهرة، مصر: منشأة المعارف، ص من 589 إلى595.

[2] Auby, J.-M. et Drago, R. op. cit., p. 241-242, n. 188.

لقد صدرت بعد عام 1963 العديد من النصوص المتعلقة بتنظيم المجلس لكن أيا منها لم يكن في حجم إصلاح 1953 و لا حتى تعديلات 1963 إلى أن صدر القانون رقم 87-1127 في 31 ديسمبر1987 الخاص بإصلاح المنازعات الإدارية و الذي عمل على استكمال بناء هرم القضاء الإداري بإنشائه المجالس الإدارية الإستئنافية و بهذا توزعت مهمة نظر طعون الاستئناف ما بين مجلس الدولة و المجالس الإدارية الإستئنافية. أما عن الأسباب التي دفعت المشرع الفرنسي إلى تكريس هذا الإصلاح فهي لا تختلف كثيرا عن الأسباب التي دفعته إلى القيام بإصلاح 1953؛ حيث تم خلال هذه الفترة إثقال كاهل المجلس بالقضايا المعروضة عليه و لكن هذه المرة ليس لنظرها كقاضي أول و آخر درجة بل كقاضي استئناف و عن انعكاسات هذا الإصلاح على دور المجلس في هرم القضاء الإداري، فيمكن القول أنه على عكس ما كان منتظرا لم يؤد تطبيق الإصلاح السابق إلى المساس بالدور المحوري للمجلس في تنظيم القضاء الإداري، حيث لا يزال مجلس الدولة يعد حجر الأساس في تنظيم هذا القضاء.

لقد ميز تنظيم مجلس الدولة خلال الفترة الممتدة من 1987 إلى غاية يومنا هذا أمران أساسيان يتعلق أولهما بإلغاء المشرع الفرنسي للإطار القانوني الذي كان يحكم تنظيم مجلس الدولة سابقا و المتمثل في أمر 31 جويليه 1945 و مراسيم 30 جويليه 1963 و إصداره بالوقت ذاته لقانون القضاء الإداري في 4 ماي 2000 بقسميه التشريعي الصادر بموجب الأمر رقم 2000-387 و التنظيمي الصادر بموجب المرسومين 2000-388 و 2000-389 و لقد نصت المادة الأولى منه على أن:" يطبق هذا القانون على مجلس الدولة و المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية."، أما الأمر الثاني فيتمثل في ضخامة التعديلات التي مست تنظيم القضاء الإداري الفرنسي بصورة عامة و مجلس الدولة بصورة خاصة، هذه التعديلات التي يمكن إرجاع الدافع الأساسي وراء تكريسها إلى المركز القانوني لفرنسا كعضو في الإتحاد الأوروبي و ما تمخض عن ذلك من ضرورة أقلمت تنظيمها القانوني و القضائي الداخلي مع المناخ القانوني الأوروبي خاصة في مجالي:

أ- تقليص متوسط مدة الفصل في القضايا المعروضة على القضاء الإداري دون التضحية بالكفاءة العالية التي يتسم بها، حيث أن الفصل في الدعاوى القضائية خلال مدة معقولة يعد من أهم الحقوق التي كرستها الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان في الفقرة الأولى من مادتها السادسة و يعد موضوع المدة المعقولة في الإجراءات القضائية من أكثر المواضيع طرحا أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان خاصة في مواجهة القضاء الإداري الفرنسي؛ فقد أصدرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان العديد من القرارات التي تدين فرنسا بسبب تجاوز قضائها الإداري للمدة المعقولة للفصل في القضايا المعروضة عليه و من بين هذه القضايا يمكن استحضار تلك المتعلقة بالدم الملوث و التي رفعها المصابون بمرض الإيدز للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي أصابتهم جراء نقل الدم الملوث إليهم فأدانت المحكمة فرنسا في قرارها الصادر في هذه القضية بتاريخ 31 مارس 1992 لخرقها الفقرة الأولى من المادة السادسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان[(1)]. و لم يكن هذا القرار هو الأخير في سلسلة القرارات التي أدانت بمقتضاها هذه المحكمة فرنسا بل لحقته العديد من القرارات الأخرى، فعلى سبيل المثال في 19 مارس 2002 تمت إدانة فرنسا مرة أخرى في 11 قضية لانتهاك الحق في المحاكمة خلال مدة معقولة من بينها 8 منازعات إدارية[(2)].

ب- أما المجال الثاني فيخص مسألة ضمان تنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري حيث اعتبرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية Hornsby ضد اليونان و التي فصلت فيها بتاريخ 19 مارس1997 بأن

---

(1) Abikhzer, F. (16 mai 2005). Le délai raisonnable dans le contentieux administratif: un fruit parvenu à maturité?. **AJDA**. n. 18 (2005), p. 990.

(2) Favret, J.-M. (septembre-octobre 2004). La «bonne administration de la justice» administrative. **RFDA**. n. 5 (20 année), p. 949.

الحق في المحاكمة العادلة المنصوص عليه بمقتضى الفقرة الأولى من المادة السادسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان يتضمن أيضا الحق في تنفيذ الأحكام القضائية[3]. و في سياق متصل نجد بأن محكمة العدل الأوروبية قد فرضت على الدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي و فرنسا إحدى هذه الدول اتخاذ الإجراءات الضرورية لتأمين تنفيذ الأحكام القضائية التي تقر بحقوق لإحدى رعايا الدول الأعضاء، حتى و إن كان القانون الداخلي للدولة العضو يمنع ذلك و يعد الأمر القضائي من أهم الإجراءات التي أشارت إليها هذه المحكمة[1].

لم يبق المشرع الفرنسي مكتوف الأيدي إزاء الانتقادات الفقهية المتزايدة و الإدانات الأوروبية المتكررة بل سطر العديد من التعديلات التي حاول من خلالها تلافي النقائص التي باتت تعتري تنظيم قضائه الإداري. و التي توزعت ما بين تعديلات عامة شملت جميع جهات القضاء الإداري[2] و أخرى خصت كل جهة من

---

[3] Ibid., p. 951.

[1] نوح، مهند (2004). القاضي الإداري و الأمر القضائي. **مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية و القانونية**، المجلد العشرين (العدد الثاني)، ص 215.

[2] و من أبرزها القانون رقم 95-125 المتعلق بتنظيم الجهات القضائية و الإجراءات المدنية و الجزائية و الإدارية الصادر بتاريخ 8 فيفريه 1995 و الذي قام بتدعيم دور القاضي الفرد في نظر المنازعات الإدارية كما أنه دعم بالوقت ذاته من سلطات القاضي الإداري على مستوى كل كل جهات القضاء الإداري، حيث منحه الحق في توجيه أوامر إلى جهة الإدارة لاتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ أحكام و قرارات الجهات القضائية الإدارية مع تخويله إمكانية الجمع ما بين الأمر و التهديد المالي بذات الوقت و نلفت الانتباه هنا إلى أن المجلس الدستوري الفرنسي قد قضى في قراره رقم 360/95 الصادر بتاريخ 2 فيفريه 1995 بدستورية القانون السابق مؤكدا بالوقت ذاته على أن الإقرار لمجلس الدولة و المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية بسلطة توجيه أوامر إلى الجهات الإدارية لإصدار القرارات اللازمة لتنفيذ الأحكام الإدارية لا يتعارض مع مبدأ الفصل ما بين السلطات بل هو من الأمور

هذه الجهات على حدى بما فيها تلك التعديلات التي اقتصرت على إعادت تنظيم القواعد المتعلقة بمجلس الدولة كالقواعد الخاصة بتنظيم الفئات التي يتكون منها أعضاء المجلس و تلك المتعلقة بتكوين هيئاته بشقيها الاستشارية و القضائية و كذلك آليات سير عملها و اختصاصاتها و لقد تمت آخر هذه التعديلات الأخيرة بموجب القانون رقم 2009-689 الصادر في 15 جوان 2009 الرامي إلى تعديل الأمر رقم 58-1100 الصادر بتاريخ 17 نوفمبر 1958 المتعلق بسير عمل الجمعيات البرلمانية و تكملات قانون القضاء الإداري، و يمثل هذا التعديل نقلة نوعية في سبيل ترسيخ الدور الاستشاري للمجلس ليس في مواجهة السلطة التنفيذية فقط بل حتى نظيرتها التشريعية و لقد قمنا في الفصول التالية من هذه الدراسة بإبراز تفاصيل آخر التعديلات التي أدخلت على تنظيم مجلس الدولة بالقدر اللازم.

2.1.1: نشأة و تطور المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية.

رغم المكانة المرموقة التي يحضى بها مجلس الدولة في هرم القضاء الإداري الفرنسي إلا أن درجات هذا الأخير لا تكتمل إلا بوجود جهتين قضائيتين

التي يستلزمها خضوع الدولة للقانون. راجع في هذا الشأن: العصار، يسري محمد (2000). **مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة و حظر حلوله محلها و تطوراته الحديثة "دراسة مقارنة"**. القاهرة، مصر: دار النهضة العربية، ص 240. و إلى جانب القانون السابق تجدر الإشارة إلى قانون 30 جوان 2000 المتعلق بالاستعجال أمام الجهات القضائية الإدارية و الذي قام بتدعيم القاضي الإداري الفاصل في الأمور المستعجلة بإجراءات سريعة، مرنة و فعالة بالوقت ذاته. هذان مثالان فقط عن التعديلات التي شمل تطبيقها كل الجهات القضائية الإدارية العامة، حيث أن هذه التعديلات من الكثرة المستعصية على الحصر و لقد تم آخرها بموجب المرسوم رقم 2010-164 الصادر في 22 فيفريه 2010 المتعلق باختصاصات و سير عمل الجهات القضائية الإدارية و لقد أدخل هذا المرسوم تغييرات عديدة على التنظيم القانوني لاختصاصات القضاء الإداري و تكوين هيئاته و آليات سير عملها و كذلك الإجراءات المتبعة أمامه.

متسلسلتين ألا و هما المحاكم الإدارية التي تمثل قاعدة هذا الهرم و المجالس الإدارية الإستئنافية التي تتوسط درجاته و لقد عملنا على إبراز أهم التطورات التي شهدها تنظيم كل جهة من هاتين الجهتين في الفرعين التاليين[1].

1.2.1.1: نشأة و تطور المحاكم الإدارية. تؤكد لنا دراسة التطور التاريخي لتنظيم القضاء الإداري الفرنسي على قيام عوامل تواصل وطيدة ما بين الظروف التي رافقت نشأة و تطور كل من المحاكم الإدارية و مجلس الدولة، فعلى غرار هذا الأخير تأسست المحاكم الإدارية على يد نابليون بونابرت، حيث قام نابليون بإنشاء مجالس المحافظات بموجب قانون 28 بلوفيوز من السنة الثامنة (17 فيفريه 1800) لتحل محل مجالس المديرين التي أنشأها رجال الثورة في المناطق و الأقاليم الفرنسية لنظر المنازعات الإدارية التي كان يختص بالفصل فيها المعتمدون سابقا. و لا تتوقف حلقات التواصل ما بين تطور مجلس الدولة و المحاكم الإدارية عند هذا الحد بل يذهب جانب من فقه القانون الإداري الفرنسي إلى القول بأنه و على غرار مجلس الدولة الذي يرتد في جذوره البعيدة إلى مجلس الملك الذي كان قائما في العهد القديم فإن مجالس المحافظات التي تعد الأصل التاريخي للمحاكم الإدارية الحالية تجد نواتها الأولى في الوظيفة القضائية للمعتمدين في أواخر العهد القديم[1]. و تجنبا للغوص في غياهب التطورات السابقة على إنشاء مجالس المحافظات و على نفس نسق دراستنا لنشأة و تطور مجلس

---

[1] رغم أن مراعاة تسلسل هرم القضاء الإداري الفرنسي تؤدي إلى تقديم دراسة المجالس الإدارية الإستئنافية على المحاكم الإدارية إلا أننا فضلنا البدء بدراسة المحاكم الإدارية ثم التطرق إلى المجالس الإدارية الإستئنافية و هو الترتيب الذي سنتبعه في جميع فصول هذه الدراسة، مع العلم بأن هذا الترتيب الأخير هو ذاته الترتيب الذي اتبعه المشرع الفرنسي في قانون القضاء الإداري كما أن هذا الترتيب يأخذ بعين الإعتبار التدرج الزمني لنشأة هذه الجهات.

[1] Even, B. (mai-juin 2004). Des conseils de préfecture aux tribunaux administratifs. **RFDA**. n. 3 (20 année), p. 476.

الدولة في المطلب السابق قصرنا دراستنا في هذا الفرع على أبرز ما ميز تنظيم مجالس المحافظات عند إنشائها و كذلك أهم التطورات التي أدخلت على تنظيمها منذ تاريخ تأسيسها إلى غاية يومنا هذا.

لقد نصت الفقرة الأولى من المادة الثانية من قانون 28 بلوفيوز من السنة الثامنة على أن ينشأ في كل محافظة منصب المحافظ و مجلس محافظة و آخر عام. و لقد كان تنظيم هذه المجالس يؤكد تبعيتها الكبيرة للإدارة المحلية، بدءا من تعدادها الذي كان موافقا لعدد المحافظات بتلك الفترة، مرورا برئاستها التي أسندتها المادة الخامسة من القانون السابق للمحافظ بصوت مرجح، إضافة إلى قيام قرار 6 سبتمبر 1801 بتحديد عدد أعضاء هذه المجالس بخمسة مستشارين مثلما هو حال الإدارة المركزية للمحافظة مع الإشارة هنا إلى أن هذه المجالس لم تكن تتداول في القضايا المعروضة عليها إلا بحضور ثلاثة أعضاء كحد أدنى و في حال غياب أحد الأعضاء يتم تعويضه بمستشار عام يعينه وزير الداخلية[2]. و لقد تعرض تنظيم هذه المجالس إلى العديد من الانتقادات منها ما تعلق برئاستها من قبل المحافظ بصوت مرجح، حيث انتقدت هذه الرئاسة بالنظر لما حملته من خرق لمبدأ الفصل ما بين السلطات و كذلك تدعيمها لتطبيق نظرية الإدارة القاضية[1]. كما انتقدت وضعية مستشاري هذه المجالس بالنظر إلى غياب نظام خاص بهم يتضمن قواعد دقيقة لتعيينهم و ترقيتهم إلى جانب انعدام الضمانات الوظيفية الجدية التي تحقق لهؤلاء المستشارين الاستقلال في مواجهة الإدارة العاملة، حيث أن عملهم كان يعتبر مجرد تمرين في هذه الإدارة[2]. لكن رغم الانتقادات السابقة نجد بأن مجالس المحافظات قد مارست في بداية نشأتها دورا مزدوجا على عكس مجالس الدولة، فمن جهة كانت تعد مستشارا للإدارة المحلية؛ حيث أنها تولت تقديم

---

[2] Auby, J.-M. et Drago, R. op. cit., p. 270, n. 223.

[1] Even, B. op. cit., p. 482.

[2] De Laubadère, A. et Venezia, J.-CL. et Gaudemet, Y. (1999). **Droit administratif**. (16 édition), Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence. P. 49.

الرأي للمحافظين بخصوص المسائل التي كانوا يستفتونها فيها و من جهة أخرى نجد بأنها كانت تعتبر جهة قضائية حقيقية؛ حيث أنها كانت تتولى مهمة الفصل في المنازعات الإدارية التي تنشأ في دائرة اختصاصها الإقليمي كما كان قضائها باتا غير مقيد بتصديق أي جهة أخرى و على الرغم من صمت نصوص قانون 28 بلوفيوز من السنة الثامنة و النصوص الأخرى المنظمة لهذه المجالس إلا أن قراراتها كانت قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة استئنافا و هي القاعدة التي تكرست بموجب الاجتهادات القضائية سنة 1832 كمبدأ عام[3]. و هذا ما يعني بأن قراراتها كانت خاضعة لتصديق السلطة التنفيذية العليا ما دام أن قضاء مجلس الدولة في هذه الفترة كان مقيدا بتصديق رئيس السلطة التنفيذية. و تجدر الإشارة هنا إلى أن مجالس المحافظات لم تكن صاحبة الولاية العامة بنظر المنازعات الإدارية رغم اختصاصها القضائي البات بل كانت تتمتع باختصاص محدود في نظر بعض المنازعات الإدارية فقط. هذا عن اختصاصات مجالس المحافظات أما فيما يخص سير عملها فإن أهم ما يسجل في هذا الإطار هو عدم وجود قواعد قانونية دقيقة تحدد آليات سير عمل هذه المجالس؛ حيث لم يكن أمامها خلال تلك الفترة لا نائب عام-المقرر العام بتعبير ذلك الوقت- لا كاتب ضبط و لا حتى قاعة محكمة كما أنها غالبا ما كانت تعقد جلساتها في أحد مكاتب المحافظة. و يمكننا التأكيد هنا على أن تنظيم مجالس المحافظات خلال المراحل الأولى لإنشائها لم يشكل الحد الأدنى من متطلبات القضاء الإداري المرضي كما أن وضعها لم يتغير كثيرا في المراحل التالية أي التجديد، ملكية جويليه و الجمهورية الثانية، فعلى الرغم من عديد الاقتراحات و المشاريع الإصلاحية التي تم وضعها خلال هذه المراحل إلا أنها لم تر النور بسبب الاضطرابات السياسية و الدستورية التي شهدتها فرنسا في تلك الفترة[1]. لكن الوضع السابق لم يدم طويلا، حيث شهد تنظيم

---

[3] Even, B. op. cit., p. 483.

[1] Auby, J.-M. et Drago, R. op. cit., p. 271, n. 225. et Even, B. op. cit., p. 483-485.

مجالس المحافظات تغييرا كبيرا في ظل الإمبراطورية الثانية؛ فقد تم تدعيم طابعها القضائي بموجب أربعة نصوص أساسية ألا و هي مرسوم 30 ديسمبر1862 الذي يعد أول نص ينظم الإجراءات القضائية المطبقة أمام مجالس المحافظات و لقد استوحيت هذه القواعد في مجملها من قواعد الإجراءات المدنية[2]. و كذلك مرسوم 17 مارس 1863 الذي أعاد تنظيم مجلس محافظة "لاسان" بحيث أصبح يشكل جهة قضائية إدارية ابتدائية تتمتع باستقلالية كبيرة[3].

لكن تجدر الإشارة هنا إلى أن تطبيق مرسوم 30 ديسمبر 1862 لم يدم طويلا حيث أنه سرعان ما ألغي و حل محله قانون 21 جوان 1865 و المرسوم التطبيقي الصادر في 12 جويليه من ذات السنة و لقد قام هذا القانون بالتأكيد مرة أخرى على إنشاء مجلس في كل محافظة[4]. إلى جانب قيامه بتعديل نظام تعيين أعضاء مجالس المحافظات (المادة 2) و كذلك التأكيد على قابلية قرارات هذه المجالس للطعن فيها استئنافا أمام مجلس الدولة (المادة 12).

أما في ظل الجمهورية الثالثة فقد عرف تنظيم مجالس المحافظات العديد من التعديلات التي شكلت التربة الخصبة لإنشاء المحاكم الإدارية فيما بعد، نذكر من بينها قانون 22 جويليه 1889 المتعلق بالإجراءات الواجبة الإتباع أمام مجالس المحافظات[1]. و كذلك المرسوم بقانون الصادر في 6 سبتمبر 1926 و المرسوم التطبيقي له الصادر في 26 سبتمبر من ذات السنة و هو التعديل الذي ترك أثارا عميقة على استقلالية مجالس المحافظات في مواجهة الإدارة العاملة في تلك الفترة رغم أن الدافع من وراء إجرائه لم يكن يتعلق بتطوير مجالس المحافظات و إنما بتحقيق نوع من الاقتصاد في الميزانية العامة؛ فقد قام التعديل السابق باستبدال ال

---

(2) Auby, J.-M. et Drago, R. op. cit., p. 272, n. 226.

(3) Even, B. op. cit., p. 486-487.

(4) Auby, J.-M. et Drago, R. op. cit., p. 272-273, n. 226.

(1) Auby, J.-M. et Drago, R. op. cit., p. 273, n. 227. et Even, B. op. cit., p. 489.

86 مجلس محافظة التي كانت قائمة ب22 مجلس ما بين محافظات و بذلك أصبح النطاق الإقليمي لكل مجلس يشمل محافظتين أو أكثر فيما عدا مجلس محافظة "لاسان"[2]. و لقد أدى تطبيق هذا التعديل إلى التخلي عن إسناد رئاسة هذه المجالس إلى المحافظين، حيث أوكلت هذه المهمة إلى مستشار يعين من بين مستشاري هذه المجالس كما مس التعديل السابق القواعد المتعلقة بتعيين و ترقية أعضاء هذه المجالس، حيث تم تحديد السن الأدنى للمترشحين لعضويتها ب 25 سنة و على غرار مجلس الدولة فقد قام التعديل السابق بالتأكيد على مبدأ التعيين بناء على مسابقة بالنسبة لمستشاري الدرجة الثالثة و التعيين الخارجي في حدود نسب معينة بالنسبة لمستشاري الدرجتين الأولى و الثانية[3].

لقد ألحق التعديل السابق بالعديد من التعديلات الأخرى التي لا تقل أهمية عنه و نذكر من بينها التعديلات التي تمت سنتي 1934 و 1938 و التي عملت على التوسيع من دائرة الاختصاص القضائي لمجالس ما بين المحافظات لكن دون الوصول إلى جعلها صاحبة الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية، حيث أضاف التعديل الأول إلى مجموع المنازعات التي تختص بالفصل فيها هذه المجالس المنازعات المتعلقة بالهيئات المحلية في حين أدرج التعديل الثاني في دائرة اختصاصها مجموع منازعات العقود المتعلقة بإشغال الأموال العامة[1].

يمكننا الإشارة إلى أمرين أساسيين قد أثرا بصورة إيجابية على تنظيم مجالس ما بين المحافظات في المرحلة السابقة على صدور إصلاح 1953 ألا و هما: إنشاء اللجنة الدائمة للتفتيش على جهات القضاء الإداري على مستوى مجلس الدولة بموجب الفقرة الثانية من المادة 23 من أمر 31 جويليه 1945 و إنشاء

---

[2] Auby, J.-M. et Drago, R. op. cit., p. 274, n. 228. et Even, B. op. cit., p. 491.

[3] Even, B. op. cit., p. 492.

[1] Chapus, R. (2000). **Droit administratif général**. (14 édition), Paris: Montchrestien, (tome premier), p. 734, n. 963. سنشير له فيما بعد برقم 2.

المدرسة الوطنية للإدارة و التي ترتب عن إنشائها قيام المرسوم رقم 48-511 المؤرخ في 22 مارس 1948 المتمم للأمر الصادر في 19 أكتوبر 1945 بالتأكيد على أن يتم تعيين مستشاري الدرجة الثالثة من بين خريجي المدرسة الوطنية للإدارة.

لكن على الرغم من أهمية التعديلات الجزئية التي أدخلت على تنظيم مجالس ما بين المحافظات و تلك السابق الإشارة إليها بخصوص تنظيم مجلس الدولة إلا أن المشكلة الأساسية التي طرحت نفسها بشكل ملفت للانتباه خلال هذه الفترة تمثلت في التراكم الكبير للقضايا المعروضة على مجلس الدولة، حيث كان يسجل أمامه في الفترة الممتدة ما بين 1946 و 1953 حوالي 6000 قضية سنويا و كان يقوم بالفصل فيما يقارب 4500 قضية مما يؤدي بالضرورة إلى أن تتراكم أمامه حوالي 1500 قضية سنويا و لقد أدى هذا الوضع إلى أنه في سنة 1954 كان عدد القضايا التي تنتظر الفصل فيها يقدر ب 24510 قضية و هو ما كان يتطلب فترة تتراوح ما بين الخمس و الست سنوات للفصل فيها فقط[2]. و لم يقف الفقه الفرنسي موقف المتفرج من الوضع السابق و الاكتفاء بتوجيه الانتقادات بل أجمع الرأي على ضرورة و ضع آليات فعالة لتدارك الوضعية السيئة التي آل إليها سير عمل القضاء الإداري بصورة عامة و مجلس الدولة بصورة خاصة لكن هذا الإجماع سرعان ما تلاشى عند الوقوف على الحلول المقترحة: فقد اقترح البعض زيادة عدد أعضاء مجلس الدولة زيادة معتبرة، لكن قوبل هذا الاقتراح بالتخوف من أن تؤثر هذه الزيادة سلبا على كفاءة و مستوى أعضاء المجلس بالنظر لما كان يتبع في اختيارهم من طرق تضمن أن يكون جميع الأعضاء من مستوى خاص يتلائم و طبيعة عمل المجلس. كما اقترح البعض الآخر أن يسند المشرع جزء من اختصاصات القضاء الإداري إلى المحاكم العادية، لكن نصيب هذا الاقتراح من النقد لم يكن أحسن حالا من سابقه، حيث أكد جانب من الفقه على أن هذا التوزيع

---

(2) Chabanot, D. "**le cinquantaire des tribunaux administratifs**". La lettre de la justice administrative, numéro 1, Octobre 2003.

للاختصاص سيتم بطريقة تحكمية و على ضوء قواعد غاية في التعقيد كما أن تطبيقه سيؤدي إلى مشاكل ذات حلول صعبة و بقي الاقتراح الثالث الذي لطالما نادى به جمع كبير من فقه القانون الإداري و المتمثل في التخلي عن قاعدة أن مجلس الدولة هو صاحب الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية و إسناد هذه الولاية إلى مجالس ما بين المحافظات[1]، و هو ذاته الاقتراح الذي تبناه المشرع الفرنسي و كرسه بموجب سلسلة من المراسيم و القرارات المتكاملة التي صدرت سنة 1953. فقد قامت المادة الأولى من المرسوم رقم 53-934 بتغيير تسمية مجالس ما بين المحافظات إلى المحاكم الإدارية كما أكدت المادة الثانية من ذات المرسوم في فقرتها الأولى على منحها الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية و لقد حمل الإصلاح السابق تحسينات هامة على النظام الخاص بأعضاء هذه المحاكم.

أدخلت بعد إصلاح 1953 العديد من التعديلات الجزئية على تنظيم المحاكم الإدارية لكن أيا منها لم يكن في حجمه و لقد توجت هذه التعديلات بإصدار قانون المحاكم الإدارية في 13 جويليه 1973 (المرسوم رقم 73-682 المتضمن مجموع النصوص التشريعية و المرسوم رقم 73-683 المتضمن مجموع النصوص التنظيمية) و لقد أدخلت العديد من التعديلات الجزئية على هذا القانون إلى أن تم إلغائه سنة 1989، حيث تم إصدار قانون المحاكم الإدارية والمجالس الإدارية الإستئنافية تماشيا مع إنشاء المجالس الإدارية الإستئنافية و هو ذاته القانون الذي تم إلغائه سنة 2000 على إثر صدور قانون القضاء الإداري و بهذا أصبحت جميع الجهات القضائية الإدارية العامة في فرنسا محكومة بموجب نصوص هذا القانون الأخير.

يمكننا إرجاع السبب وراء معظم الإصلاحات و التعديلات التي طرأت على تنظيم المحاكم الإدارية ابتداء من سنة 1953 إلى غاية يومنا هذا إما إلى محاولة الرفع من كفاءتها أو البحث عن آليات فعالة للخروج من الأزمة الحادة التي بات

---

[1] عبد الباقي. تقرير في شأن تنظيم مجلس الدولة...، ص 428.

يتخبط فيها القضاء الإداري الفرنسي و المتمثلة في التنامي سريع الوتيرة لعدد المنازعات الإدارية المعروضة عليه و ما نجم عن ذلك من زيادة متوسط المواعيد المقررة للفصل فيها حيث وجدت المحاكم الإدارية نفسها عاجزة عن الفصل في المنازعات المعروضة عليها خلال مدة معقولة. و للخروج من هذه الأزمة فقد قام المشرع الفرنسي بتسطير العديد من التعديلات منها ما امتد أثره إلى جميع جهات القضاء الإداري كتلك السابق الإشارة إليها عند الحديث عن تطور مجلس الدولة و منها ما تعلق بالمحاكم الإدارية فقط، نذكر على سبيل المثال الإستراتيجيات المستمرة التي سطرها المشرع الفرنسي لزيادة عدد أعضاء هذه المحاكم، إعادة تنظيم بعض الجوانب الخاصة بتكوين هيئاتها و قواعد سير عملها و إلى جانب هذا و ذاك زيادة عددها حيث وصل إجمالي تعدادها اليوم إلى 41 محكمة إدارية. و لقد قمنا بإبراز أهم و أحدث التعديلات التي أدخلت على تنظيم المحاكم الإدارية في ثنايا هذه الدراسة.

2.2.1.1: نشأة و تطور المجالس الإدارية الإستئنافية. تتميز المجالس الإدارية الإستئنافية عن بقية الجهات القضائية الإدارية العامة بأنها لم تنشأ على أعقاب أي مؤسسات كانت قائمة من قبل و إنما نشأت ابتداء بموجب القانون رقم 87-1127 و رغم ذلك تبقى حلقة التواصل قائمة ما بين هذه المجالس و المحاكم الإدارية و هي تتمثل في وحدة الأسباب التي دفعت المشرع الفرنسي إلى إنشائهما و المتعلقة أساسا بالتخفيف عن مجلس الدولة جراء التراكم الكبير للقضايا التي كانت تنتظر الفصل فيها أمامه، فبعدما عرف سير عمل القضاء الإداري نوعا من الاستقرار خلال العشرين سنة اللاحقة على تطبيق إصلاح 1953 السابق الإشارة إليه، بدأت في أواخر السبعينيات بوادر أزمة حقيقية تلوح في الأفق تمثلت أهم مظاهرها في تكدس العديد من القضايا أمام المجالس و هو ما أدى إلى إطالة متوسط المواعيد المقررة للفصل فيها و التي كانت تدور في حدود الثلاث سنوات، لتبلغ هذه الأزمة ذروتها خلال سنوات الثمانينات حيث وصل عدد القضايا التي كانت تنتظر الفصل فيها سنة 1987 حوالي 25 ألف قضية و ما يعادل ال 75% منها عبارة عن

طعون بالاستئناف ضد أحكام المحاكم الإدارية[1]. و تجدر الإشارة هنا إلى أنه حتى المحاكم الإدارية لم تسلم من تأثيرات هذه الأزمة فهي الأخرى كانت تعرف ارتفاعا محسوسا في عدد القضايا التي كانت تعرض عليها سنويا[2]. و لغرض تدارك هذا الوضع فقد تم تطبيق العديد من التعديلات الجزئية للتحسين من آليات سير عمل القضاء الإداري بصورة عامة و مجلس الدولة بصورة خاصة كما تم تسريع و تفعيل القواعد الإجرائية المطبقة أمام هذه الجهات، لكن هذه التعديلات لم تكن كافية لمواجهة الوضع السيئ الذي كان يعيشه القضاء الإداري بتلك الفترة و بقيت مشكلة تراكم القضايا قائمة و هو الأمر الذي دعى إلى البحث عن حلول أكثر عمقا، و لقد تم في هذا الإطار صياغة ثلاثة مشاريع أساسية أولها تم وضعه سنة 1981 و هو يتعلق باختيار مجموعة من خريجي المدرسة الوطنية للإدارة ليتم إلحاقهم بالتشكيلات القضائية في المجلس لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد لمساعدة المقررين في عملية تحضير القضايا[3]. أما المشروع الثاني فقد تم وضعه سنة 1985 و هو يتعلق بإنشاء ثلاث غرف مساعدة في مجلس الدولة لتسند إليها مهمة نظر طعون الاستئناف المرفوعة ضد أحكام المحاكم الإدارية في مواد الوظيفة العامة، الأشغال العامة و الضرائب بدلا من تشكيلات الحكم العادية[4]. لكن حظ هذا المشروع من التطبيق لم يكن أحسن حالا من حظ سابقه فقد تم رفض المشروعين معا تحت تأثير مجموع الانتقادات التي وجهت إليهما، ليترتب عن ذلك طرح مشروع ثالث أكثر عمقا من سابقيه و هو يتمثل في إنشاء مجالس إدارية استئنافية تسند إليها مهمة نظر طعون الاستئناف التي ترفع ضد أحكام المحاكم الإدارية و لقد كرس المشرع الفرنسي هذا الاقتراح الأخير بموجب القانون رقم

---

(1) Chapus, R. op. cit. n. 2, p. 735, n. 964.

(2) Auby, J.-M. et Drago, R. op. cit., p. 358, n. 368.

(3) Bigaut, Ch. op. cit., p. 228. et Gohin, O. (2002). **Contentieux administratif**. (3 édition), Paris: éditions du juris-classeur. P. 105, n. 98.

(4) Bigaut, Ch. op. cit., p. 228. et Chapus, R. op. cit. n. 2, p. 736, n. 964.

87-1127 و مراسيمه التطبيقية. فقد نصت المادة الأولى من القانون السابق على إنشاء مجالس إدارية استئنافية تختص بنظر طعون الاستئناف المرفوعة ضد أحكام المحاكم الإدارية باستثناء تلك المتعلقة بطعون فحص المشروعية و تلك الخاصة بمنازعات انتخابات البلديات و المقاطعات إلى جانب طعون تجاوز حدود السلطة المقامة ضد الأعمال التنظيمية، حيث بقيت هذه الطعون المستثناة من اختصاص مجلس الدولة كما أقرت الفقرة الثالثة من ذات المادة اختصاص المجالس الإدارية الإستئنافية بنظر طعون الاستئناف المقامة ضد الأحكام الصادرة عن لجان المنازعات المختصة بتقدير التعويضات المستحقة للفرنسيين عن تجريدهم من ممتلكاتهم في الأقاليم التي كانت خاضعة سابقا للسيادة أو الوصاية أو الحماية الفرنسية. و لقد أحالت المادة الثانية من القانون السابق أمر تحديد عدد هذه المجالس و حدود اختصاصها الإقليمي و عدد غرفها إلى مرسوم من مجلس الدولة (décret en conseil d'état)[1]، و بالفعل فقد صدر المرسوم رقم 88-155 و نص على إنشاء خمس مجالس إدارية استئنافية في كل من: باريس، نانسي، بوردو، نانت و ليون كما قام بتحديد النطاق الإقليمي لكل مجلس من هذه المجالس و عدد غرفها بثلاث غرف فيما يخص باريس و ليون و غرفتين لكل من بوردو و نانسي و نانت. و لقد أكدت المادة الثالثة من القانون رقم 87-1127 على إلحاق المجالس الإدارية الإستئنافية بهيكل المحاكم الإدارية عكس ما كان يتوقعه البعض من أن يتم إلحاقها بمجلس الدولة، فأصبحت تشكل مع المحاكم الإدارية هيكلا واحدا كما أصبحتا خاضعتين لقانون واحد ألا و هو قانون المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية و بقيت على هذا الحال إلى غاية سنة 2000، حيث تم إصدار قانون القضاء الإداري و أصبح بذلك القانون المنظم لجميع الجهات

---

[1] لا يقصد بهذه العبارة أن المرسوم يصدر عن مجلس الدولة؛ لأن مجلس الدولة لا يصدر مراسيم، بل المراسيم تصدر عن الحكومة و كل ما في الأمر أن هذه العبارة تستخدم للدلالة على إلزامية استشارة المجلس قبل إصدار هذه الطائفة من المراسيم، للتفصيل يرجع إلى :
"Les avis formulés par les formations consultatives". www. conseil-etat. fr.

القضائية الإدارية العامة في فرنسا بما فيها المجالس الإدارية الإستئنافية تطبيقا لمقتضيات المادة الأولى منه. هذا فيما يخص الخطوط الكبرى لإصلاح 1987، حيث أنه قد تضمن بعض التفصيلات التي لا محل للإشارة إليها في هذا المقام الضيق، أما فيما يخص قراءات فقه القانون الإداري لمحتوى الإصلاح السابق فقد أشار البعض إلى ما ميز هذا الإصلاح من صدوره بموجب قانون عكس معظم الإصلاحات و التعديلات السابقة و التي صدر معظمها في شكل مراسيم إلى جانب الموقف الإيجابي الذي أبداه المشرع الفرنسي إزاء مشروع الإصلاح، حيث أن معظم النقاشات التي دارت حوله كانت ذات طابع فني أكثر منه سياسي سواء على مستوى مجلس الشيوخ أو حتى على مستوى الجمعية الوطنية و إلى جانب ما سبق فقد تميز الإصلاح السابق بعدم خضوعه للرقابة الدستورية السابقة[1]. هذا فيما يخص الظروف التي رافقت صدور الإصلاح السابق، أما فيما يخص مضمونه فإنه يعتبر من أكثر الإصلاحات التي عرفها القضاء الإداري الفرنسي أهمية بالنظر لما تمخض عنه من اكتمال درجات هرم هذا القضاء، فرغم أن الهدف الأساسي من وراء تكريس الإصلاح السابق كان يتمثل في التخفيف عن كاهل المجلس و حماية مصالح المتقاضين أمامه إلا أنه قد أثر بصورة واضحة على تعديل بنيان هرم القضاء الإداري بأكمله، حيث أصبح التنظيم الخارجي للقضاء الإداري شبيها بتنظيم القضاء المدني فيما يخص درجات التقاضي من بداية، استئناف و نقض.

لكن تجدر الإشارة هنا إلى أن الإصلاح السابق لم يستحدث نظرية الاستئناف في المواد الإدارية؛ لأن هذه النظرية كانت قائمة من قبل و لقد كان مجلس الدولة مختصا بنظر طعون استئناف أحكام المحاكم الإدارية إلا أن الميزة الأساسية

---

[1] عبد العليم، صلاح يوسف (2007). **أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة**. القاهرة، مصر: دار الفكر الجامعي، ص 25؛ عبد اللطيف، محمد محمد (2001). **قانون القضاء الإداري**. القاهرة، مصر: دار النهضة العربية، (الكتاب الأول: نظام القضاء الإداري)، ص 123.

للإصلاح السابق تكمن في تقريب القاضي الفاصل في الطعون الإستئنافية من المتقاضيين، فبعدما كان نظر طعون الاستئناف يتم على مستوى مجلس الدولة فقط، أصبحت هذه المهمة منوطة بخمس جهات موزعة على كامل فرنسا. لكن على الرغم مما طبع الإصلاح السابق من ميزات و ما سجلته التقارير التقييمية الأولى لعمل المجالس الإدارية الإستئنافية من نتائج ايجابية معتبرة إلا أن بعض الفقه قد أبدى تخوفات كبيرة من أن يكون إنشاء المجالس الإدارية الإستئنافية مجرد حل مؤقت فقط و أنه لن يكون بإمكانها مستقبلا أداء المهمة المنوطة بها على أكمل وجه، مؤكدا على أن إكمال بنيان هرم القضاء الإداري على غرار نظيره العادي لا يعني بالضرورة حل إشكالية تراكم القضايا المعروضة عليه بدليل أن هذا الأخير أيضا يعاني من نفس المشكلة[1]. ضف لما سبق أن ذات القضايا التي ستخرج من دائرة اختصاص المجالس كقاضي استئناف قد تعود إليه مرة أخرى كقاضي نقض و هكذا فإننا سندور في حلقة مفرغة.

بعد عشر سنوات من دخول الإصلاح السابق حيز التطبيق تحولت التخوفات الفقهية إلى واقع حي حيث سجلت المجالس الإدارية الإستئنافية ارتفاعا محسوسا في متوسط المواعيد المقررة للفصل في طعون الاستئناف المرفوعة أمامها، فقد بلغ هذا المتوسط على سبيل المثال سنة 2002 سنتين و عشرة أشهر و 17 يوم و لا يمكن إرجاع السبب وراء هذا الوضع -حسب المختصين- إلى تقاعس هذه المجالس عن أداء مهامها و مما يدل على ذلك هو الأعداد المرتفعة من الطعون التي تنظر فيها سنويا فقد فصلت هذه المجالس في 14300 طعن من بين ال 15300 طعن التي رفعت أمامها في نفس السنة و لكنها رغم ذلك لم تستطع مواكبة العدد الكبير من الطعون التي كانت قيد الانتظار و التي كان يزيد عددها عن ال40،000 طعن[2]. و يرجع جانب من فقه القانون الإداري السبب الأساسي

---

(1) Rivero, J. et Waline, J. (1998). **Droit administratif**. (17 édition), Paris: éditions Dalloz. p. 184, n. 188-1.

(2) Pacteau, B. (septembre-octobre 2003). Le décret du 24 juin 2003 au secours des cours administratives d'appel. **RFDA**. n. 5 (19 année), p. 910.

الذي يقف وراء الوضع السابق إلى التصاعد المتواصل لأعداد القضايا التي ترفع سنويا أمام المحاكم الإدارية، حيث سجلت أمام هذه الأخيرة بذات السنة 112 ألف قضية و هذا ما يعني بأن وضع المجالس الإدارية الإستئنافية لم يكن إلا انعكاسا للوضع الذي كانت تعيشه المحاكم الإدارية[1]. و لغرض مواجهة الوضع السابق تم تنصيب مجالس إدارية استئنافية جديدة ليصل إجمالي تعداد المجالس الإدارية الإستئنافية في فرنسا بالوقت الحالي إلى الثمانية و لم تقف الحلول التي سطرها المشرع الفرنسي لغرض تدارك الوضع الذي آلت إليه العدالة الإدارية عند حد زيادة عدد المجالس الإدارية الإستئنافية بل امتدت حتى إلى تنظيمها سواء فيما يخص التعديلات العامة التي امتدت أثارها إلى جميع الجهات القضائية الإدارية العامة و لقد سبقت الإشارة إلى بعضها أو حتى التعديلات الخاصة بالمجالس الإدارية الإستئنافية فقط، و من أبرز هذه التعديلات الأخيرة تلك التي كرسها المرسوم رقم 2003-543 الصادر في 24 جوان 2003 المتعلق بالمجالس الإدارية الإستئنافية و المعدل للقسم التنظيمي لقانون القضاء الإداري، حيث أعاد هذا المرسوم تنظيم نطاق الطعن بالاستئناف أمام المجالس الإدارية الإستئنافية و كذلك إجراءاته، فحد من إمكانية تقديم الطعن بالاستئناف ضد الأحكام الصادرة في مجموعة من المنازعات الإدارية قليلة الأهمية و التي أصبحت تنظرها المحاكم الإدارية كقاضي أول و آخر درجة، ليبقى بذلك باب الطعن بالنقض مفتوحا في هذه الأحكام أمام مجلس الدولة و لم يقف المرسوم السابق عند هذا الحد بل مس بالتعديل حتى شروط تقديم الطعن بالاستئناف عن طريق تعميمه لإلزامية التمثيل بواسطة محامي أمام المجالس الإدارية الإستئنافية فيما عدا بعض الاستثناءات المحددة حصرا. و لقد وقفنا في الفصول التالية عند أهم التعديلات التي طرأت على تنظيم المجالس الإدارية الإستئنافية بالقدر الذي يخدم موضوع الدراسة.

2.1: تطور الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في الأردن.

---

[1] Pacteau, B. op. cit., p. 911.

لم تتطور الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في الأردن بمعزل عن تأثير المتغيرات القانونية، السياسية و الدستورية التي مرت بها المملكة خلال مراحل حكمها المتعاقبة بل ارتبطت بها ارتباطا وثيقا، سواء في المرحلة السابقة على صدور قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 71 لسنة 1951 (المطلب الأول) أو حتى في المرحلة التي تلته (المطلب الثاني).

1.2.1: تطور الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في المرحلة السابقة على صدور قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 71 لسنة 1951.

للرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في الأردن أصول عريقة ترتد إلى مراحل زمنية مختلفة بدءا من مرحلة الفتح الإسلامي، مرورا بالعهد العثماني و وصولا إلى الانتداب البريطاني و لقد خصصنا هذا المطلب لإعطاء لمحة موجزة عن أبرز التطورات التي طرأت على تنظيم الرقابة القضائية خلال كل فترة من الفترات السابقة في الفروع الثلاثة التالية.

1.1.2.1: أثناء الفتح الإسلامي. لقد خضعت منطقة شرق نهر الأردن كباقي بلاد الشام إلى الحكم الإسلامي، حيث أسلم أهلها في عهد الخليفة الثاني أبي بكر الصديق رضي ا عنه و أرضاه و طبقت عليهم أحكام الشريعة الإسلامية الغراء[1]. هذه الشريعة التي كان لها قصب السبق في إرساء دعائم رقابة قضائية منظمة على أعمال السلطة التنفيذية كفالة لتطبيق مبدأ المشروعية في ثوبه الإسلامي و لقد تحققت هذه الرقابة بواسطة ولاية المظالم التي عرفها الماوردي بأنها:" قود المتظالمين إلى التناصف بالرهبة و زجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة...". كما أكد أبو زهرة على أن:" ولاية المظالم كولاية القضاء و كولاية الحرب و كولاية الحسبة، جزء مما يتولاه ولي الأمر الأعظم و يقيم فيه نائبا عنه

---

[1] الغويري، أحمد عودة (1997). **القضاء الإداري الأردني (قضاء الإلغاء و قضاء التعويض) دراسة مقارنة مع نظام القضاء الإداري الفرنسي**. (الطبعة الأولى). (بدون بيانات نشر)، ص 51-52.

من يكون فيه الكفاية و الهمة لأدائه، و يسمى المتولي لأمر المظالم ناظرا و لا يسمى قاضيا، و إن كان له مثل سلطان القضاء و مثل إجراءاته في كثير من الأحوال،..."[2]. باستقراء التعريفين السابقين و اللذين لا يختلفان من حيث المضمون و إن اختلفت صياغتهما نجد بأن ولاية المظالم هي عبارة عن: وظيفة قضائية ذات طابع خاص يمارسها ولي الأمر أو الخليفة بنفسه أو بمن يفوضه في ذلك لرفع الظلم الواقع على الأفراد و إخضاع أصحاب السلطة و النفوذ بصورة عامة و رجال السلطة التنفيذية بصورة خاصة لحكم القانون. هذا عن مفهوم ولاية المظالم أما عن تنظيمها فهو لم يتخذ من الناحية العملية صورة واحدة، حيث تكشف لنا الكتابات الفقهية على أن نظر المظالم قد عرف عديد التطورات استجابة لاحتياجات الدولة الإسلامية خلال مراحل حكمها المتعاقبة، فقد تولاها في صدر الإسلام الخليفة بنفسه سواء في عهد الرسول صلى الله عليه و سلم أو حتى في عهد الخلفاء الراشدين من بعده، حيث لم تظهر الحاجة خلال تلك الفترة إلى إفرادها بتنظيم خاص استنادا إلى ما كان منتشرا بين الأفراد حكاما و محكومين من رقابة ذاتية تعتمد على قوة الوازع الديني، هذه الرقابة التي كان لها انعكاسها الواضح على سلوك الفرد المسلم لدرجة أنها أصبحت الضابط الأول لسلوكه و وفرت على الدولة إنشاء مؤسسات رقابية لا بد منها في حالة ضعف الوازع الديني لدى الأفراد[1]. و لكن هذا لا يعني بأن ولاية المظالم بمفهومها السابق لم تظهر في عهد الرسول صلى الله عليه و سلم و الخلفاء الراشدين من بعده، حيث يكشف لنا تاريخ الدولة الإسلامية على أن ولاية المظالم بمفهومها السابق كانت قائمة خلال هذه الفترة و كل ما في الأمر أنه لم يكن لها تنظيم خاص و مستقل عن جهة

---

[2] سعد، عبد الله مرسي (1972). **القضاء الإداري و مبدأ سيادة القانون في الإسلام "دراسة مقارنة بالشرائع الوضعية"**. رسالة دكتوراه. كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، مصر، ص 403.

[1] نصير، نعيم (1991). المنظور الإسلامي و الوضعي للرقابة على الإدارة العامة "دراسة مقارنة". **مجلة جامعة الملك سعود**، المجلد الثالث، العلوم الإدارية (1)، ص 151-154.

القضاء؛ حيث لم يفرد مكان أو زمان معينين لسماع المظالم كما لم توضع إجراءات محددة لنظرها بل كان يتولاها الخليفة بنفسه على اعتباره أعلى سلطة قضائية و تنفيذية في ذلك الوقت و كان كلما جاءه متظلم من رجال السلطة التنفيذية أنصفه[2]. لكن سرعان ما اتسعت بعد ذلك أرجاء الدولة الإسلامية و ضمت أجناسا مختلفة و ازدادت مهام الدولة و طغى الجانب الدنيوي على الأفراد كما ابتعدوا عن الالتزام الطوعي بأحكام الشرع و تجاهر عديد الولاة بالظلم و احتجب الخلفاء عن الناس تجنبا للاغتيالات التي شهدتها بدايات الدولة الأموية فظهرت بذلك الحاجة إلى إعادة تنظيم ولاية المظالم بما يتلائم و هذه المستجدات، فقام الخليفة الأموي عبد الملك بن مروان و لأول مرة بتخصيص يوم معين لنظر المظالم لكن دون مباشرة النظر فيها، حيث أنه كان إذا ما وقف منها على مشكل أو احتاج إلى حكم منفذ رده إلى قاضيه أبي ادريس الازدي فكان بذلك أبو ادريس هو المباشر و عبد الملك هو الآمر[1]. لكن تلا فترة حكم عبد الملك بن مروان ازدياد جور الولاة و ظلمهم مما جعل عمر بن عبد العزيز ينظر المظالم بنفسه دون ردها إلى القضاة و أهملت ولاية المظالم بعد عمر بن عبد العزيز إلى أن آل الحكم إلى العباسيين فأحيوا ولاية المظالم من جديد و جلس خلفائهم لنظرها فكان المهدي أول من جلس لنظرها بحضور القضاة، ثم تواتر خلفاء بني العباس على نظرها فجلس لها الهادي ثم الرشيد ثم المأمون و لقد كان آخر من جلس لها منهم هو المهتدي[2]. كما ازداد اهتمامهم بولاية المظالم فاستقلت بذلك عن غيرها من الولايات بصورة عامة و عن ولاية القضاء بصورة خاصة و أصبح يتولاها وال

---

[2] الحكيم، سعيد (1987). **الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية و النظم الوضعية**. (الطبعة الثانية). القاهرة، مصر: دار الفكر العربي، ص 487.

[1] الرفاعي، عبد الحميد (1989). **القضاء الإداري بين الشريعة و القانون**. (الطبعة الأولى). دمشق، سورية: دار الفكر، ص 125-126.

[2] عبد المنعم، حمدي (1983). **ديوان المظالم نشأته و تطوره و اختصاصاته مقارنا بالنظم القضائية الحديثة**. (الطبعة الأولى). القاهرة، مصر: دار الشروق، ص 100.

مختص بنظرها لا الخليفة ثم تطور الأمر بعد ذلك و أصبح للمظالم مجلس خاص يعرف بديوان المظالم يتكون من رئيس الديوان الذي يدعى ناظر المظالم و مجموعة من الأعضاء هم: الحماة، الأعوان، القضاة، الحكام، الفقهاء، الكتاب و الشهود. هذه هي الصورة العامة لتشكيل ديوان المظالم في عصوره المختلفة رغم ما سجل من الناحية العملية من اختلاف التنظيم القانوني لتكوينه و آليات سير عمله من عصر إلى آخر و من دولة إلى أخرى[3].

تجدر الإشارة إلى أن التنظيم السابق لديوان المظالم يتوافق و طبيعة الاختصاصات التي كان يمارسها، هذه الاختصاصات التي لم تكن محددة على سبيل الحصر فقد كان الديوان من الناحية النظرية يعد صاحب الولاية العامة في رفع المظالم التي تقع على الأفراد سواء أكان سببها رجال السلطة التنفيذية أو أي سبب آخر. إلا أن الفقه قد اجتهد في وضع معيار عام لتحديد المنازعات التي يختص ديوان المظالم برؤيتها ألا و هو معيار السلطة سواء أكانت هذه السلطة هي سلطة الدولة أم سلطة الأفراد ذوي النفوذ و القوة[1]، و لقد تم استنباط المعيار السابق من استقراء الأمثلة التي ساقها كل من الماوردي و أبو يعلى الفراء للاختصاصات التي زاولها الديوان في مراحل تطوره المختلفة و المتعلقة بالنظر في:

أ. تعدي الولاة على الرعية و أخذهم بالعسف في السيرة.

ب. جور العمال فيما يجبونه من أموال.

ج. تصفح أعمال كتاب الدواوين.

د. تظلم المسترزقة من نقص أرزاقهم أو تأخرها عنهم و إجحاف النظر بهم.

ه. رد الغصوب بقسميها: السلطانية و غصوب الأقوياء من الأفراد.

و. المنازعات المتعلقة بالأوقاف بنوعيها العامة و الخاصة.

---

[3] للتفصيل أكثر في هذه النقطة يرجع لعبد المنعم. **ديوان المظالم**...، ص من 97 إلى 105.

[1] الحكيم. **الرقابة على أعمال الإدارة...**، ص 517.

ز. تنفيذ ما أوقف من أحكام القضاة لضعفهم عن إنفاذها و عجزهم عن المحكوم عليه لتعززه و قوة يده أو لعلو قدره و عظم خطره.

ح. النظر فيما عجز عنه الناظرون في الحسبة من المصالح العامة.

ط. مراعاة العبادات الظاهرة كالحج و الجمع و الأعياد و الجهاد من تقصير فيها و إخلال بشروطها.

ي. النظر بين المتشاجرين و الحكم بين المتنازعين.

ك. النظر في الأعمال القضائية من حيث مشروعيتها فقط دون ملائمتها[2].

يتجلى من خلال استعراض الأمثلة السابقة أن اختصاص ديوان المظالم لم يكن اختصاصا قضائيا خالصا و إن كان يغلب عليه الطابع القضائي، حيث أنه قد مارس مجموعة من الاختصاصات التي يغلب عليها الطابع التنفيذي مثل: الإشراف على تنفيذ الأحكام القضائية التي تعذر على القضاة تنفيذها لعلو قدر المحكوم عليه أو لقوته و النظر فيما يعجز عنه الناظرون في الحسبة من المصالح العامة إلى جانب مراعاة العبادات الظاهرة كالحج و الجمع و الأعياد و الجهاد من تقصير فيها أو إخلال بشروطها[1]. كما أن الديوان قد مارس إلى جانب ما سبق مجموعة من الاختصاصات التي تغلب عليها طبيعة الرقابة الإدارية و يتعلق الأمر بالاختصاصات التي زاولها الديوان من تلقاء ذاته و لو لم يتلق أي تظلم من الأفراد كالنظر في تعدي الولاة على الرعية و أخذهم بالعسف في السيرة، جور العمال فيما يجبونه من أموال، تصفح أعمال كتاب الدواوين، رد الغصوب السلطانية و الأوقاف العامة[2]. أما فيما يتعلق بالاختصاصات القضائية التي زاولها

---

[2] للتفصيل في شرح هذه الاختصاصات يرجع إلى السناري، محمد عبد العال [2003]. **مجلس الدولة و الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية "دراسة مقارنة"**. (بدون بيانات نشر)، ص 314؛ و عبد المنعم. **ديوان المظالم...**، ص من 122 إلى 136.

[1] الحكيم. **الرقابة على أعمال الإدارة...**، ص 516.

[2] السناري. **مجلس الدولة**...، ص 312-313.

فهي لا تقتصر على نظر المنازعات الإدارية بل تمتد لتشمل طائفة من المنازعات التي ليست لها الطبيعة الإدارية و مثال ذلك النظر بين المتشاجرين و الحكم بين المتنازعين و المنازعات المتعلقة برد غصوب الأقوياء من الأفراد و كذلك منازعات الأوقاف الخاصة[3]، لكن رغم ذلك يبقى نظر المنازعات الإدارية من أهم ما أنيط بديوان المظالم من اختصاصات و مثال ذلك اختصاص الديوان بالنظر في تعدي الولاة على الرعية و أخذهم بالعسف في السيرة و جور العمال فيما يجبونه من أموال و تصفح أعمال كتاب الدواوين و تظلم المسترزقة من نقص أرزاقهم أو تأخيرها عنهم و المنازعات المتعلقة بالأوقاف العامة و رد الغصوب السلطانية[4].

تجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن تعدد و تنوع الاختصاصات السابقة لديوان المظالم قد ألقت بظلالها على تحديد الفقه لطبيعة ولاية المظالم فذهب البعض إلى تكييفها بأنها نوع من قضاء الاستئناف و أن ديوان المظالم هو بمثابة محكمة الاستئناف العليا[1]، في حين اعتبرها البعض الآخر بمثابة قضاء التمييز أو النقض مشبهين بذلك ديوان المظالم بمحكمة النقض أو التمييز[2]، لكن الجانب الأكبر من الفقه المعاصر يشبه ولاية المظالم بالقضاء الإداري[3]. تشترك الآراء السابقة في المعيار الذي اعتمدته لتحديد طبيعة ولاية المظالم، حيث أنها قد ركزت على

---

[3] شيهوب، مسعود (2005). **المبادئ العامة للمنازعات الإدارية**. (الطبعة الثالثة). الجزائر العاصمة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، (الجزء الأول: الأنظمة القضائية المقارنة و المنازعات الإدارية)، ص22.

[4] المرجع نفسه، ص15-24.

[1] أورد هذا الرأي: عبد المنعم. في مرجعه **ديوان المظالم...**، ص 227.

[2] أورد هذا الرأي: عبد المنعم. في مرجعه **ديوان المظالم...**، ص 229.

[3] و من بين القائلين بهذا الرأي نذكر: الظاهر، خالد خليل (1999). **القضاء الإداري: قضاء الإلغاء-قضاء التعويض. "دراسة مقارنة"**. (الطبعة الأولى). (بدون بيانات نشر)، ص91؛ عوابدي. **النظرية العامة...**، ص 158؛ القيسي، إعاد علي حمود (1999). **القضاء الإداري**. (الطبعة الأولى). عمان، الأردن: دار وائل للطباعة و النشر، ص 28؛ نصير. المنظور الإسلامي...، ص 181.

الصفة الغالبة لطائفة معينة من اختصاصات الديوان متجاهلة بالوقت ذاته بقية الاختصاصات و بهذا فإنها تكون قد أسقطت جزءا من حقيقة ولاية المظالم عند تبنيها للجزء الآخر رغم أنها أجزاء متكاملة لا يصح الفصل فيما بينها. فإذا ما نظرنا إلى اختصاص ديوان المظالم بفحص تظلمات أحد الخصوم من حكم القاضي بدعوى أن الحكم غير صحيح أو أنه لم تراع فيه العدالة لقلنا بأن الديوان في هذه الحالة قريب الشبه من محاكم الاستئناف، لكن لو نظرنا إلى سلطات ناظر المظالم عند فحصه للتظلم المطروح أمامه لوجدنا أنه لا ينظره بصفته قاضيا استئنافيا بل يقتصر على فحصه من حيث المشروعية فقط و فيما إذا كان الحكم يتفق مع أحكام الشرع أم لا. و بهذا يصبح دور ناظر المظالم عند ممارسة هذا الاختصاص شبيها بدور قاضي النقض المدني أو التمييز و هو ما يجعل الديوان حسب بعض الآراء السابقة بمثابة محكمة النقض المدنية لكن هذا الرأي مردود بدوره، لأن الاختصاص السابق لا يمثل إلا جزءا يسيرا من اختصاصات الديوان و الذي ينظر في معظم الحالات دعاوى ترفع أمامه لأول مرة دون أن يكون قد سبق لأي قاض فحصها، ضف لذلك أن معظم الدعاوى التي ترفع أمام ناظر المظالم هي منازعات إدارية و محكمة النقض المدنية أو التمييز لا تنظر المنازعات الإدارية في الأصل بل المدنية. لكن هذه النتيجة لا تعني بأننا نقر الرأي القائل بأن ولاية المظالم أشبه ما تكون بالقضاء الإداري المعاصر حتى و إن كانت معظم اختصاصات ديوان المظالم ذات طابع إداري و تصب في فكرة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بصورة أساسية؛ لأن الديوان يمارس بجانبها مجموعة من الاختصاصات التي لا تتعلق بالمنازعات الإدارية سواء القضائية منها أو غير القضائية. و حتى فيما يتعلق بالمنازعات الإدارية التي يفصل فيها الديوان تجدر الإشارة إلى أن دائرة اختصاصه أوسع من دائرة اختصاص القضاء الإداري المعاصر؛ حيث أن ديوان المظالم لا يعرف لا أعمال السيادة و لا القرارات الإدارية المحصنة و إلى جانب ما سبق تجدر الإشارة إلى أنه يحق لناظر المظالم نظر بعض المنازعات من تلقاء ذاته عكس القاضي الإداري المعاصر الذي لا يحق له ذلك. كما أن تنظيم الديوان في حد ذاته يتعارض مع أهم

الأسس النظرية التي يقوم عليها القضاء الإداري المعاصر سواء من حيث تنظيمه أو حتى من حيث سيره و الإجراءات المتبعة أمامه، حيث أن إدخال القضاة في تشكيل الديوان يتعارض مع الاستقلال العضوي للقضاء الإداري عن نظيره العادي إلى جانب عدم الاستقلال الوظيفي السابق الإشارة إليه حيث سبقت الإشارة إلى أن الديوان يختص بنظر طائفة من المنازعات غير الإدارية،

أما فيما يتعلق بالتعارض القائم ما بين تنظيم الديوان و الاستقلال العضوي للقضاء الإداري عن الإدارة العامة فإن الأمر لا يتعلق بحضور الحماة و الأعوان[1]، لأن هؤلاء لا يشاركون في إصدار الحكم، كما أننا نلاحظ في الأنظمة الحديثة حضور كتاب الضبط و أعوان الأمن في الجلسات دون أن ينتقص هذا الحضور من استقلالية القضاء الإداري، بل يعود عدم الاستقلال العضوي للديوان عن الإدارة العامة إلى تولي الخليفة أمر رئاسة الديوان، فرغم أن التطور اللاحق قد أدى إلى إسناد الرئاسة إلى أشخاص آخرين من غير الخليفة، حيث كانت تسند أحيانا إلى كبار القضاة إلا أن الارتباط بقي قائما ما بين الديوان و السلطة التنفيذية و هو الارتباط الذي كان مصدر قوة للديوان و ليس العكس، فبفضل الارتباط السابق اكتسب الديوان قوة و هيبة مكنته من فرض أحكامه على رجال السلطة التنفيذية بصورة خاصة و ذوي القوة و النفوذ بصورة عامة[1]. و فيما يخص تعارض تنظيم الديوان مع مبدأ الاستقلال الوظيفي للقضاء الإداري عن الإدارة العامة، فيمكن القول أنه رغم التشابه القائم ما بين سلطات ناظر المظالم و القضاء الإداري المعاصر في عدم الرقابة على ملائمة تصرفات السلطة التنفيذية طالما صدرت موافقة لأحكام الشرع مستهدفة تحقيق المصلحة العامة انطلاقا من أن القرار الإداري الصادر عن السلطة التنفيذية له حجيته مثله مثل الأحكام

---

[1] حسن، عبد الفتاح (1960). القضاء الإداري في الإسلام. **مجلة مجلس الدولة**، (السنوات الثامنة و التاسعة و العاشرة)، ص 369.

[1] شيهوب. **المبادئ العامة...**، ص 25.

القضائية[2]، إلا أننا نجد بأنه يحق لناظر المظالم التدخل في أعمال السلطة التنفيذية التي يراقبها سواء عن طريق إصدار أوامر إليها بعمل شيء أو الامتناع عن عمل شيء، كما أن له الحق في أن يحل محلها في إصدار القرارات الإدارية أو أن يعدل فيها أو يغير من مضمونها و له أيضا الحق في أن يبين أثار حكم الإلغاء بمعنى أن يفصل في مدى ما يرتبه حكم الإلغاء من حقوق و مراكز قانونية[3]، و هذا ما لا يقره القضاء الإداري المعاصر الذي يقوم على أساس أن القاضي يقضي و لا يدير. و إلى جانب ما سبق عرضه لا بد من الإشارة إلى أن تنظيم الديوان يتعارض كذلك مع الأسس النظرية التي يقوم عليها القضاء الإداري المعاصر من حيث سيره و الإجراءات المتبعة أمامه، فعلى الرغم من الدور الإنشائي لكل من ناظر المظالم و القضاء الإداري المعاصر خاصة مجلس الدولة الفرنسي، بحيث يحق لأي منهما إذا ما أعوز نصا لنظر النزاع المعروض عليه اللجوء إلى اجتهاد رأيه بما يتوافق و روح التشريع الذي يطبقه إلا أنهما يختلفان من حيث طبيعة القانون الذي يطبقانه، حيث أن ناظر المظالم يطبق على جميع المنازعات التي تعرض عليه ذات القواعد التي يطبقها القاضي العادي و بذلك تخضع السلطة التنفيذية في تصرفاتها لذات القواعد التي تسري على الأفراد، عكس القضاء الإداري المعاصر الذي يطبق على المنازعات الإدارية قانونا مغايرا للقانون الذي يطبقه القاضي العادي و هو ما يعرف بالقانون الإداري[1].

نصل إلى القول بأنه على الرغم من أن ولاية المظالم و القضاء الإداري المعاصر يرميان إلى إخضاع السلطة التنفيذية لمبدأ المشروعية إلا أن أوجه الاختلاف الكثيرة القائمة بينهما تمنعنا من تبني الرأي القائل بأن ولاية المظالم لا تعدو أن تكون مجرد ضرب من ضروب القضاء الإداري المعاصر.

---

(2) الحكيم. **الرقابة على أعمال الإدارة...**، ص 524.

(3) المرجع نفسه، ص 523.

(1) شيهوب. **المبادئ العامة...**، ص 25.

لكن بقي علينا أن نبحث في هذا السياق عن مدى صحة الرأي الذي تبناه بعض الفقه و القائل بأن نظام القضاء الإداري الفرنسي مقتبس في جذوره البعيدة من نظام ولاية المظالم الإسلامي[2]، حيث استند هذا الجانب في تبرير رأيه إلى مجموعة من المظاهر التي تشير إلى أن أوروبا بصورة عامة و فرنسا بصورة خاصة قد اقتبست نظام ولاية المظالم عن الحضارة الإسلامية عبر قنوات الاتصال العديدة التي كانت تربطها بالعالم الإسلامي قديما و من بين هذه القنوات نذكر اسبانيا أثناء الحكم الإسلامي و صقلية و جنوب إيطاليا و البعثات التي كان يتبادلها هارون الرشيد و شارلمان و مراسلات قناصل أوربا التي نقلوا فيها صورة حقيقية لبلدانهم عن آليات تنظيم و سير عمل الديوان و كذلك الحملات التي قادها الأوروبيون إلى الشرق كالحروب الصليبية و حملة نابليون بونابرت على مصر، هذه الأخيرة التي يعتبرها أنصار هذا الجانب من أقوى وسائل الارتباط التي مكنت فرنسا من تقليد نظام ولاية المظالم بدليل أنه بمجرد عودة نابليون إلى فرنسا قام بإعادة تأسيس مجلس الدولة و مجالس المحافظات و منحها تنظيما شبيها بتنظيم ديوان المظالم[3]، أما عن المظاهر التي اعتمد عليها أنصار هذا الرأي للتدليل على أن نظام ولاية المظالم هو الأصل التاريخي الذي استلهم منه الأوروبيون عامة و الفرنسيون خاصة نظام القضاء الإداري فنذكر: استنادهم إلى أن تسمية الوزير القاضي التي تعتبر مرحلة من مراحل تطور القضاء الإداري الفرنسي كان يستخدمها من قبل الإسبان أثناء فترة الحكم الإسلامي لتلقيب قاضي الجماعة في

---

[2] الرفاعي. **القضاء الإداري...**، ص 352-358-359؛ الباز، داود (2004). **أصول القضاء الإداري في النظام الإسلامي (أساسه-تميزه) رؤية شرعية لفكرة مجلس الدولة و ولاياته**. القاهرة، مصر: دار الفكر الجامعي، ص 154.

[3] للتفصيل أكثر في هذه النقطة يرجع إلى الباز. **أصول القضاء...**، ص من 154 إلى 157؛ الرفاعي. **القضاء الإداري ...**، ص من 345 إلى 353؛ عبد المنعم. **ديوان المظالم...**، ص من 304 إلى 322.

قرطبة تفخيما لشأنه و تعظيما لقدره[1]، مع العلم بأن اسبانيا قد طبقت نظام ولاية المظالم أثناء الحكم الإسلامي و كان يقوم بمهمة ناظر المظالم إما الحاكم بنفسه أو قاضي الجماعة أو صاحب الشرطة الكبرى[2]، ضف لما سبق جلوس لويس التاسع ملك فرنسا في الفترة من 1226 إلى 1270 بعد عودته من إحدى الحملات الصليبية على الشرق تحت أشجار البلوط في حدائق فانسين لسماع شكاوى الناس و إقامة العدل بينهم تقليدا للخليفة أو الوالي الإسلامي الذي كان ينظر في شكاوى الناس تحت الأشجار إلى جانب أنه قد طلب من رجال القانون (الفقهاء) أن يجلسوا في المحاكم مع القضاة كمستشارين لهم و هذا ما يماثل تشكيل ديوان المظالم الذي كان يجلس فيه الفقهاء مع القضاة[3].

يمكننا التأكيد على أنه من الصعب الجزم بصحة هذا الرأي فالدلائل المتقدم عرضها و إن كانت لا تنفي قيام نوع من التواصل ما بين نظام ولاية المظالم و القضاء الإداري إلا أنها لا تؤكد و بصورة قاطعة أن نظام القضاء الإداري الفرنسي يجد جذوره الأولى في نظام ولاية المظالم. و يبقى لنا في الأخير أن نؤكد بأن المسألة احتمالية و هي تحتاج إلى الكثير من التدقيق و البحث الذي لا مجال لهما في هذا المقام.

نصل في ختام تكييفنا لولاية المظالم إلى القول بأن ولاية المظالم لا هي ضرب من ضروب قضاء الاستئناف و لا قضاء النقض و لا القضاء الإداري حتى و إن تشابهت في بعض جوانبها مع هذا النظام أو ذاك، فهذه التكييفات السطحية المعتمدة على مصطلحات معاصرة متناقضة مع بعضها البعض لا تتسع لإستيعاب دور هذا النظام كما أنها تؤدي إلى تشويهه عند محاولة صبه في قوالب موضوعة مسبقا، فنظام ولاية المظالم ذو طابع خاص و كيان متميز مستقل كفل عبر تطبيقاته

---

(1) الباز. **أصول القضاء...**، ص 155-156.

(2) عبد المنعم. **ديوان المظالم...**، ص 205.

(3) الباز. **أصول القضاء...**، ص 156.

المختلفة رفع الظلم الواقع على الأفراد أيا كان مصدره و أخضع السلطة التنفيذية الإسلامية بكل فعالية لمبدأ المشروعية، شأنه شأن أي تنظيم إسلامي آخر[1].

2.1.2.1: في العهد العثماني. لقد خضعت منطقة شرق نهر الأردن إلى الحكم العثماني سنة 1516 و أصبحت بذلك جزءا من الدولة العثمانية يسري عليها ما يسري على جميع أجزاء هذه الدولة من أحكام و فيما يخص تنظيم الرقابة على أعمال الإدارة العامة، فقد أبقى العثمانيون في بدايات حكمهم على الملامح العامة للنظام الإسلامي الذي طبقته المنطقة من قبل و استمر هذا الوضع قائما إلى أواخر عهدهم، حيث تخلى العثمانيون عن تطبيق نظام ولاية المظالم و قاموا باستحداث مجالس الإدارة في المناطق الخاضعة لحكمهم و هي شبيهة إلى حد ما بمجالس المحافظات الفرنسية كما أنشئوا إلى جوارها مجلس الشورى في العاصمة اقتباسا عن مجلس الدولة الفرنسي. و لقد كانت المحاكم النظامية صاحبة الولاية العامة في نظر الدعاوى الحقوقية سواء أكانت الحكومة طرفا فيها أم لم تكن كما تم إسناد مهمة نظر بعض الدعاوى الحقوقية التي تكون الحكومة طرفا فيها إلى مجالس الإدارة، لكن دون أن يتم وضع ضابط عام لتوزيع اختصاص نظر هذا الصنف من الدعاوى ما بين مجالس الإدارة و المحاكم النظامية[2]. و لقد اجتهد باز سليم في وضع قاعدة عامة لتوزيع الاختصاص ما بين مجالس الإدارة و المحاكم النظامية تقضي بأن:" الدعاوى التي تقع ما بين الحكومة و الأفراد إذا ما كانت متولدة عن عقد أو تعهد أو كانت متعلقة بالأراضي و الأموال المنقولة فلا يجوز أن ترى في مجالس الإدارة على الإطلاق بل تفصل فيها المحاكم النظامية."[1]. و استكمل

---

[1] حماد، علي محمد حسنين. بحث بعنوان: **رؤية فقهية لدور القاضي و والي المظالم في الرقابة القضائية**. الموقع الإلكتروني لجامعة اليرموك: المكتبة العربية الرقمية، ص 89-90.

[2] باز، سليم (بدون تاريخ نشر). **شرح أصول المحاكمات الحقوقية**. (الطبعة الثالثة). (بدون بيانات نشر)، ص 141.

[1] باز. **شرح أصول...**، ص 141.

القاعدة السابقة بوضع قائمة من الدعاوى التي تنفرد مجالس الإدارة بنظرها و هي تخص:

أ. جميع الدعاوى التي تحدث بين المأمورين أو بينهم و بين الحكومة إذا كانت المنازعة المتعلقة بها متولدة من مباشرة الوظائف الملكية المحولة إلى عهدة هؤلاء المأمورين.

ب. الدعاوى التي تقام من أفراد الناس على المأمورين و محور النزاع فيها أحوال تتعلق بالمأمورية.

ج. الدعاوى التي تدعي فيها الحكومة على المأمور أنه أدخل في ذمته مبلغا من الأموال الأميرية.

د. الدعاوى القائمة ما بين الحكومة و أفراد الناس فيما يخص رسومات الجمرك.

ه. بما أن المرتبات الأميرية غير قابلة للإنكار فإذا تعلل أحد الناس و تمنع عن إيفاء المرتبات الأميرية الواجبة عليه، فلا يحتاج بيع أمواله إلى حكم قانوني و من ثم تباع بمعرفة مجلس الإدارة، كما أنه إذا ما بيعت عقارات المديون بمعرفة دائرة الإجراء لاستيفاء دينه المتوجب عليه لبعض الأفراد فتحصيل المرتبات الأميرية المترتبة على هذه العقارات لا يحتاج إلى حكم بل يستوفى بمعرفة مجلس الإدارة أيضا.

و. الدعاوى المتعلقة بفسخ و إقالة عقود المبايعات و الانتقالات التي جرت بالاستناد إلى المضابط المنظمة من مجالس الإدارة بحسب الأصول القديمة و ذلك بحق الأراضي و المسقفات و المستغلات.

ز. الدعاوى المتعلقة بتهريب الملح إذا لم يكن المدعي عليه أجنبيا.

ح. تتم محاكمة الزراع تطبيقا لأحكام تعليمات الأعشار أمام مجالس الإدارة.

ط. دعاوى الأغنام المكتومة.

ي. على اعتبار أن المعاملات الجارية ما بين الآمر و المأمور هي من المواد المتعلقة بالمأمورية لذا فإن المنازعات المتولدة عنها ترى في مجالس الإدارة.

ك. المنازعات التي تقع ما بين الأفراد و إدارة الديون العمومية بشأن مقدار الفضلة التي تتحرر أثناء استمارة المسكرات ترى في مجالس الإدارة.

ل. دعاوى العطل و الضرر المتولدة من دعوى فصلت في مجلس الإدارة ترى في هذا المجلس.

م. في المناطق التي لا يوجد فيها حاكم صلح تختص مجالس الإدارة برؤية دعاوى اليد.

ن. استئناف قرارات المجالس البلدية، حيث لا يجوز أن يستأنف منها إلى محكمة القضاء إلا ما كان منها متعلقا بانتخاب الأعضاء[1].

مع العلم بأن وظيفة مجالس الإدارة لا تقتصر على ممارسة الاختصاصات القضائية السابقة فقط، حيث أنها تقوم إلى جانب ذلك بفحص إيرادات و نفقات القضاء، النظر في محاسبات صناديق المنافع العمومية، إدارة أموال الحكومة و غيرها من الاختصاصات التي ليس لها الطابع القضائي[2].

لقد أنشأ العثمانيون إلى جوار مجالس الإدارة مجلس الشورى سنة 1868 و أسندوا إليه مهمة تهيئة مشروعات القوانين، إبداء الرأي في القوانين و الأنظمة، الفصل في المنازعات الإدارية، محاكمة كبار الموظفين و الفصل في مسائل تنازع الاختصاص ما بين السلطات الإدارية و القضائية[3].

لقد ذهب بعض فقه القانون الإداري الأردني صوب التأكيد على أن التنظيم القضائي خلال هذه الفترة لم يعرف مرجعا للطعن في القرارات الإدارية، كما أنه ليس من السهل -حسب ذات الجانب- تقرير ما إذا كانت المحاكم النظامية و هي

---

(1) للتفصيل أكثر بخصوص شرح هذه الاختصاصات يرجع إلى باز. **شرح أصول...**، ص من 141 إلى 148.

(2) الصلاح، محمد أحمد (بدون تاريخ نشر). **الإدارة في إمارة شرق الأردن 1921-1946**. عمان، الأردن: دار الملاحي للنشر و التوزيع، ص 341.

(3) الغويري، أحمد عودة (1989). **قضاء الإلغاء في الأردن، دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة**. (الطبعة الأولى). (بدون بيانات نشر)، ص 55، هامش رقم 1.

بصدد النظر في نزاع حقوقي يدخل ضمن اختصاصها أن تقرر إلغاء القرار الإداري أو شل أثاره إذا ما كان ذلك القرار مخالفا للقانون و ذلك لعدم وجود مجموعة للمبادئ التي قررتها المحاكم النظامية في ذلك الوقت[1]. لكن هذا الرأي يتناقض مع ما ذهبت إليه محكمة الاستئناف في أحد قراراتها حيث أكدت على أنه:"...عندما كانت الحكومة العثمانية قائمة بالأمر في هذه البلاد كانت المادة السابعة من قانون تشكيل المحاكم مرعية الإجراء، و لكنه ما كان للقضاء أن يتدخل في قضية قائمة على الطعن في الإجراءات الإدارية، بل أن ذلك كان مرجعا لدائرة الملكية في مجلس الشورى بموجب القانون الخاص بتشكيلات هذا المجلس..."[2]. و بهذا القرار تكون محكمة الاستئناف و هي أعلى محكمة نظامية في تلك الفترة قد نفت اختصاص المحاكم النظامية بنظر منازعات القرارات الإدارية مؤكدة بالوقت ذاته على اختصاص مجلس الشورى بذلك.

3.1.2.1: أثناء الانتداب البريطاني. بعد انهيار الدولة العثمانية و زوال الحكم العثماني عن البلاد العربية خضعت منطقة شرق نهر الأردن التي أصبحت ابتداء من سنة 1921 عبارة عن إمارة إلى الانتداب البريطاني، هذا الانتداب الذي لم يؤثر كثيرا في التنظيم القانوني و القضائي و حتى الإداري للمنطقة، بل بقيت الأوضاع فيها سارية كما كانت عليه من قبل في ظل الحكم العثماني مع إدخال بعض التعديلات التي فرضتها الظروف المستجدة، و فيما يخص تنظيم الرقابة على أعمال الإدارة العامة نجد أن قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة 1922 قد أكد على أن وظيفة محكمة الاستئناف و محاكم البداية تبقى كما هي محددة في

---

[1] مدانات، نفيس صالح (2005). هل تحققت لدينا في الأردن ازدواجية القضاء؟. **مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية و القانونية**، المجلد21 (العدد الأول)، ص 93؛ نده، حنا إبراهيم (1972). **القضاء الإداري في الأردن**. (بدون بيانات نشر)، ص 86-87.

[2] قرار رقم 39-35، عدد 5. المجلة القضائية، سنة أولى، ص 315. أورده نده. **القضاء الإداري...**، ص 93-94.

القوانين المعمول بها عند تنفيذ هذا القانون[1]، و نتيجة لذلك بقيت المحاكم النظامية هي صاحبة الولاية العامة في نظر الدعاوى الحقوقية بما فيها تلك الدعاوى التي تكون الحكومة طرفا فيها. و يذهب جانب من فقه القانون الإداري الأردني صوب التأكيد على صعوبة تحديد ما إذا كانت المحاكم النظامية خلال هذه الفترة مختصة برؤية دعاوى إلغاء القرارات الإدارية و كذلك مدى اختصاصها بإلغاء أو وقف تنفيذ هذه القرارات عند نظرها في الدعاوى الحقوقية التي تدخل في دائرة اختصاصها؛ نظرا لغياب مجموعة الأحكام الصادرة عن هذه المحاكم خلال هذه الفترة، مع ترجيحه لكفة عدم اختصاصها بذلك[2].

على غرار ما كان سائدا أثناء الحكم العثماني لم تنفرد المحاكم النظامية بفرض رقابتها على أعمال الإدارة العامة خلال هذه الفترة، حيث نص القانون رقم 190\1923 الخاص بتأليف مجلس الشورى في مادته الأولى على أن يتألف مجلس باسم مجلس الشورى يرأسه قاضي القضاة و يتكون أعضاؤه من مدير المحاسبة، مدعي الاستئناف العام، مدير المعارف، مدير الواردات، مدير التسجيل و مدير الزراعة[3]. و هو يختص كأصل عام بسن صيغ القوانين و الأنظمة و تفسيرها و إصدار القرارات بمحاكمة الموظفين إلى جانب النظر استئنافا في قرارات المجالس الإدارية و لقد بقي المجلس يزاول اختصاصاته إلى أن ألغي في 1 نيسان 1927[4]. و إلى جانب مجلس الشورى فقد أبقى المشرع الأردني على

---

[1] شطناوي، علي خطار (2004). **موسوعة القضاء الإداري**. (الطبعة الأولى). عمان، الأردن: دار الثقافة للنشر و التوزيع. (الجزء الأول)، ص190.

[2] مدانات. هل تحققت...، ص 94؛ نده. **القضاء الإداري...**، ص89.

[3] مع العلم بأن هذه التشكيلة قد طرأ عليها بعض التغيير بصدور القانون رقم 115\1926 حيث أصبح المجلس ينعقد برئاسة رئيس مجلس الشورى و عضوية كل من مدير تسجيل الأراضي، مدعي الاستئناف العام، مدير الواردات، مدير المحاسبة، مفتش أملاك الدولة و سكرتير مجلس الشورى.

[4] منيب، الماضي و سليمان، موسى (بدون تاريخ نشر). **تاريخ الأردن في القرن العشرين "1900 إلى 1959"**. (الطبعة الثانية). عمان، الأردن: مكتبة المحتسب، ص 208.

مجالس الإدارة التي كانت قائمة في العهد العثماني مع إدخال بعض التعديلات على تنظيمها، فقد نصت المادة الثامنة من قانون توسيع صلاحية المتصرفين و القائمقامين الصادر في 25 نيسان 1921 على ما يلي:" وظائف مجالس الإدارة باقية كما هي في قانون الولايات، كما و أن انتخاب أعضائه يجرى كاملا، إلا أن مجالس الألوية تكون بمقام مجالس إدارة الولاية فيوجد بها ستة أعضاء."[1]، و لقد عرف تنظيم هذه المجالس العديد من التعديلات بما يتوافق و التغييرات التي مست التقسيم الإداري للإمارة إلى أن تم إلغائها بموجب قانون إلغاء قانون إدارة الولايات العمومية المؤقت رقم 18 لسنة 1962.

إلى جانب الجهات السابقة، أسند المشرع الأردني مهمة الرقابة على بعض أعمال الإدارة إلى لجان متخصصة مثل لجان الاستئناف التي نظمها قانون ضريبة الأراضي و المسقفات رقم 100\1925 بموجب المواد من 21 إلى 24 و هي تختص بنظر الضريبة الخاصة بالأبنية و الأراضي و كذلك اللجان المشكلة على ضوء المادة الثالثة من قانون العاديات رقم 114\1925 للنظر في المنازعات المتعلقة بالآثار القديمة، و لم يتغير الوضع السابق كثيرا بصدور القانون الأساسي لشرق الأردن سنة 1928؛ حيث لم يحمل هذا القانون أي تعديل على تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة إلا فيما يتعلق بإضفاء المادة 47 منه الطابع الدستوري على الولاية العامة للمحاكم المدنية في نظر الدعاوى الحقوقية سواء أكانت الحكومة طرفا فيها أم لم تكن إلا ما استثني بنص صريح، و هي ذاتها الولاية التي أكدتها المادة السادسة من قانون تشكيلات المحاكم رقم 203\1929، لكن طرأ تعديل هام على هذا الاختصاص بصدور قانون دعاوى الحكومة رقم 106\1935، فقد عمل هذا القانون على إطلاق يد الحكومة أو أي دائرة من دوائرها في رفع دعاويها على الأفراد بواسطة النائب العام أو من ينتدبه لهذه المهمة (المادة 2) دون أي قيود أو تحديد لأنواع الدعاوى التي يمكنها رفعها لكنه بالمقابل قيد حق الأفراد في رفع دعاويهم الحقوقية –سواء أكانت أصلية أم

---

[1] الصلاح. **الإدارة في إمارة...**، ص340.

متقابلة- على الحكومة أو أي دائرة من دوائرها بحصول المدعي على إذن خطي من رئيس الوزراء يفوضه فيه بإقامة تلك الدعوى (الفقرة الثالثة من المادة الثالثة) إذا ما كانت تتعلق ب:

أ. الحصول على أية أموال منقولة أو التعويض بمقدار قيمتها.

ب. تملك أموال غير منقولة و التصرف بها أو نزع اليد عنها أو استردادها أو التعويض بمقدار قيمتها.

ج. الحصول على نقود أو تعويضات نشأت عن عقد عقد بصورة مشروعة مع الحكومة أو مع أية دائرة من دوائرها (الفقرة الثانية من المادة الثالثة).

لقد وجهت إلى القانون السابق و بالضبط المادة الثالثة منه العديد من الانتقادات من أبرزها تلك التي تؤكد على أن التعداد الحصري للدعاوى التي يحق للأفراد إقامتها على الحكومة و اشتراط حصولهم على الإذن المسبق من رئيس الوزراء لرفعها يشكل مساسا بحق الالتجاء إلى القضاء، هذا الحق الذي يعد من جملة الحقوق المقدسة في الضمير العالمي الإنساني و التي على المشرع احترامها حتى مع عدم النص عليها صراحة في الدستور[1]، كما أن مضمون المادة السابقة يتعارض مع ما نصت عليه المادة 47 من القانون الأساسي لعام 1928 و التي أكدت على اختصاص المحاكم المدنية برؤية الدعاوى الحقوقية التي تقيمها الحكومة أو تقام عليها بصورة مطلقة دون تقييدها بنوع معين من الدعاوى و لا بالحصول على الإذن المسبق من أي جهة كانت، لكن الملفت للانتباه في هذا الإطار هو أن المحاكم المدنية قد طبقت المادة السابقة على المنازعات التي عرضت عليها خلال هذه الفترة دون التعرض لبحث دستوريتها، رغم عدم قيام أي مانع يحول بينها و بين ذلك[2].

---

[1] الغويري، أحمد عودة. بحث بعنوان: **قانون دعاوى الحكومة رقم 25 لسنة 1958 بين الإبقاء و الإلغاء**. الموقع الإلكتروني لجامعة اليرموك: المكتبة العربية الرقمية، ص 19.

[2] نده. **القضاء الإداري...**، ص 92.

هذا فيما يخص التعديل الذي طرأ على اختصاص المحاكم المدنية برؤية الدعاوى الحقوقية التي تكون الحكومة طرفا فيها، لكن فيما يتعلق بمدى اختصاصها في نظر الدعاوى المتعلقة بالقرارات الإدارية فنجد بأنها قد كانت غير مختصة لا بإلغائها و لا بوقف تنفيذها و هذا ما يستشف من التحديد الحصري للدعاوى التي يمكن رفعها على الحكومة بموجب المادة الثالثة من قانون دعاوى الحكومة لسنة 1935، حيث لم تنص المادة السابقة على نظر الدعاوى المتعلقة بالقرارات الإدارية. أما قبل صدور قانون دعاوى الحكومة فقد نفت المحاكم المدنية عن نفسها الحق في ممارسة هذا الاختصاص مستندة إلى العديد من التبريرات المختلفة و من أبرزها التفسير الضيق لكلمة المطالبات الواردة في المادة 47 من القانون الأساسي في بعض الأحيان و في أحيان أخرى إلى التفسير الجامد لمبدأ الفصل ما بين السلطات أو حتى إلى انعدام النص القانوني الصريح الذي يمنحها هذا الاختصاص[1]. أما بخصوص مدى صلاحية المحاكم المدنية لفحص شرعية القرارات الإدارية في معرض نظرها للدعاوى التي تدخل في دائرة اختصاصها فالاتجاه القضائي الذي ساد في هذه الفترة يؤكد على أن المحاكم المدنية قد حظرت على نفسها التعرض لفحص شرعية القرارات الإدارية الفردية –باستثناء القرارات الصادرة عن البلديات كالقرار القاضي بهدم الأبنية أو قرار فرض الرسوم، فقد ذهبت المحاكم المدنية إلى إقرار حقها في فحص شرعية هذه القرارات إذا ما طعن بعدم شرعيتها أمامها[2]- دون الأنظمة التنفيذية.[3] و لم يطرأ

---

[1] الخطيب، نعمان أحمد. بحث بعنوان: **محكمة العدل العليا بين نظام القضاء الموحد و نظام القضاء المزدوج**. الموقع الإلكتروني لجامعة اليرموك: المكتبة العربية الرقمية، ص 7-8؛ مدانات. هل تحققت...، ص 96؛ ندى. **القضاء الإداري**...، ص 93-94.

[2] مدانات. هل تحققت...، ص 97-98؛ ندى. **القضاء الإداري**...، ص 98-99.

[3] الخطيب. **محكمة العدل العليا...**، ص 9؛ مدانات. هل تحققت...، ص 96-97؛ ندى. **القضاء الإداري**...، ص من 94 إلى 98.

على تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة أي تعديل تجدر الإشارة إليه بصدور دستور 1947 حيث بقي الوضع السابق على حاله.

2.2.1: تطور الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في الفترة الممتدة ما بين 1951 و 1992.

لقد طرأ على تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة خلال هذه الفترة العديد من التطورات التي لا تزال أثارها قائمة حتى يومنا هذا و لقد توقفنا عند أهم هذه التطورات في الفروع الثلاثة التالية.

1.2.2.1: في الفترة الممتدة ما بين 1951 و 1952. لقد اقتضى توحيد ضفتي نهر الأردن الشرقية و الغربية في دولة واحدة هي المملكة الأردنية الهاشمية في مطلع سنة 1950 توحيد الأنظمة القضائية، التشريعية و الإدارية المطبقة فيهما و في سياق إعادة تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة قام المشرع الأردني سنة 1951 بإصدار قانون تشكيل المحاكم النظامية المؤقت رقم 71\1951 المعدل بالقانون رقم 96 الصادر بذات السنة و الذي أكدت المادة الثانية منه على بقاء المحاكم النظامية صاحبة الولاية العامة برؤية جميع الدعاوى الحقوقية بما فيها الدعاوى التي تكون الحكومة طرفا فيها كما بقي اختصاصها في رؤية هذه الدعاوى مقيدا بما ورد في قانون دعاوى الحكومة رقم 106\1935 من أحكام، و لقد أسندت الفقرة الثالثة من المادة 11 من هذا القانون إلى محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا صلاحية:

أ- سماع و فصل المسائل التي هي ليست قضايا أو محاكمات، بل مجرد عرائض أو استدعاءات خارجة عن صلاحية أية محكمة أخرى مما تستدعي الضرورة فصله لإقامة قسطاس العدل، كالطلبات التي تنطوي على إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع و الأوامر التي تصدر إلى الهيئات

العامة و موظفي الحكومة بشأن القيام بواجباتهم العمومية و تكليفهم القيام بأعمال معينة أو الامتناع عن القيام بها.

ب- إبطال أي إجراء أو رأي صادر بموجب نظام يخالف الدستور أو القانون بناء على شكوى المتضرر.

و إلى جانب الجهات السابقة بقيت مجالس الإدارة قائمة خلال هذه الفترة تمارس دورها في الرقابة على أعمال الإدارة العامة.

إن أهم ما ميز الأسلوب الذي اتبعه المشرع الأردني عند إعادة تنظيمه للرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة خلال هذه الفترة هو تأثره الواضح بما كان مطبقا في الضفة الغربية قبل تحقيق الوحدة بين الضفتين سواء من حيث التنظيم أو من حيث الاختصاصات، ففيما يتعلق بالتنظيم نجد أن الفقرة 3 من المادة 11 من قانون تشكيل المحاكم النظامية المؤقت رقم 71\1951 و تعديله قد منحت محكمة التمييز و هي أعلى محكمة نظامية صلاحية النظر في طائفة محددة من المنازعات الإدارية بصفتها محكمة العدل العليا و هو ذاته الوضع الذي كانت تكرسه المادة 43 من مرسوم دستور فلسطين لعام 1922 و التي كانت تمنح المحكمة العليا الفلسطينية صلاحية الفصل في طائفة محددة على سبيل الحصر من المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها. أما فيما يتعلق بالاختصاصات فتعد المادتين 43 من مرسوم دستور فلسطين لعام 1922 و السابعة من قانون المحاكم الفلسطيني رقم 31 لسنة 1940 المصدر الذي استمدت منه الصلاحيات المخولة لمحكمة التمييز بصفتها محكمة العدل العليا بموجب الفقرة 3 من المادة 11 من قانون تشكيل المحاكم النظامية المؤقت رقم 71\1951 و تعديله و هي اختصاصات مستمدة بالأصل من النظام الإنجليزي[1].

---

[1] الشوبكي، عمر (2001). **القضاء الإداري (دراسة مقارنة)**. (الطبعة الأولى). عمان، الأردن: دار الثقافة للنشر و التوزيع، ص 104-105.

2.2.2.1: في الفترة الممتدة ما بين 1952 و 1989. إن الطابع المؤقت لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 71\1951 كان يوجب على السلطة التنفيذية عرضه على البرلمان وقوفا على مقتضيات المادة 53 من دستور 1947. لكن و قبل أن يتم ذلك صدر دستور 1952 الذي أعاد تنظيم السلطة القضائية في الفصل السادس منه بموجب المواد من 97 إلى 110 و على غرار ما كان عليه الوضع في ظل دستور 1947 و من قبله القانون الأساسي لسنة 1928 أبقى دستور 1952 للمحاكم النظامية صلاحية النظر في جميع الدعاوى الحقوقية التي تكون الحكومة طرفا فيها سواء أكانت مدعية أو مدعى عليها، إلا ما استثني بموجب نص خاص و أدرج في اختصاص محكمة أخرى (المادة 102). لكن الجديد الذي حمله هذا الدستور هو تأكيده على إنشاء محكمة عدل عليا[1] بموجب المادة 100 منه و التي نصت على أن:" تعين أنواع جميع المحاكم و درجاتها و أقسامها و اختصاصاتها و كيفية إدارتها بقانون خاص، على أن ينص هذا القانون على إنشاء محكمة عدل عليا.".

لقد أثار تفسير نص هذه المادة اختلافا ما بين فقهاء القانون الإداري يمكن حصره في الاتجاهين التاليين:

الاتجاه الأول: الذي فسر النص السابق بأنه قد عهد إلى المشرع العادي إصدار قانون خاص تنشأ بموجبه محكمة إدارية مستقلة عن المحاكم النظامية باسم محكمة العدل العليا و تكون متخصصة في نظر المنازعات الإدارية[2].

---

[1] لقد لاقت تسمية هذه المحكمة بمحكمة العدل العليا العديد من الانتقادات الفقهية حيث وصفت التسمية السابقة بأنها مفرغة من معناها لأن العدل غاية كل محكمة و لهذا فإن وصفها بالعدل لا يضيف الشيء الجديد كما أن وصفها بالعلو ليس في محله لعدم وجود محاكم إدارية أدنى منها درجة. راجع بخصوص هذه النقطة الغويري. **قضاء الإلغاء...،** ص 65؛ مدانات. هل تحققت...، ص 111، هامش رقم 30.

[2] كنعان، نواف (2009). **القضاء الإداري**. (الطبعة الأولى-الإصدار الثالث). عمان، الأردن: دار الثقافة للنشر و التوزيع، ص 79-80.

الاتجاه الثاني: الذي أكد على أن النص السابق يعني إنشاء محكمة عدل عليا تقف على رأس النظام القضائي في الأردن بحيث تضم دوائر للطعون المدنية و الجزائية و الإدارية[3].

لكن إذا ما تفحصنا نص المادة 100 من الدستور و مجموع المواد المحيطة بها لوجدنا أنه من الصعب تأييد أي من الاتجاهين السابقين، حيث أن تحديد طبيعة محكمة العدل العليا على ضوء النصوص الدستورية تبقى مسألة يشوبها الكثير من اللبس و الغموض و هي تحتاج إلى المزيد من التوضيح من قبل المشرع الدستوري و سنعود إلى تفاصيل هذه المسألة فيما بعد، حيث أنها لا تزال تطرح نفسها لغاية يومنا هذا ضف لما سبق أن المشرع العادي لم يؤيد أي من الاتجاهين السابقين فبعد عرض القانون المؤقت رقم 71\1951 و تعديله على البرلمان تطبيقا لنص المادة 94 من دستور 1952 أصدر المشرع الأردني قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952 و نظم الجوانب المتعلقة بمحكمة العدل العليا بإيجاز شديد كما أنه لم يدخل تعديلات كبيرة على الوضع السابق، حيث بقيت محكمة التمييز تنعقد بصفتها محكمة العدل العليا لنظر طائفة محددة على سبيل الحصر من المنازعات الإدارية، مضفيا بذلك الطابع الإداري على هذه المحكمة. وهكذا أضحت مهمة الرقابة على أعمال الإدارة العامة خلال هذه الفترة منوطة بكل من المحاكم النظامية و محكمة التمييز بصفتها محكمة العدل العليا إلى جانب مجالس الإدارة التي لم تلغ إلا في سنة 1962.

إن المادة 100 من الدستور و إن نصت على إنشاء محكمة عدل عليا إلا أنها لم تحدد تنظيمها، بل أحالت أمر ذلك إلى قانون خاص يصدر لهذه الغاية و بالفعل فقد صدر قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952 و تعديلاته فأضفى طابعا خاصا مميزا على تنظيم هذه المحكمة لا يختلف في أسسه العامة عما كان عليه الوضع في ظل القانون المؤقت رقم 71\1951 و لقد ارتأينا أن نقدم لمحة موجزة

---

[3] الشوبكي. **القضاء الإداري...،** ص 101-102.

عن تنظيم محكمة العدل العليا لغرض تحديد انعكاسات هذا التنظيم على تحديد طبيعة التنظيم القضائي الأردني خلال هذه الفترة ضمن البندين التاليين.

1.2.2.2.1: تنظيم محكمة العدل العليا على ضوء نصوص قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952 و تعديلاته. لقد نظم قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952 و تعديلاته محكمة العدل العليا بإيجاز شديد، حيث لم يفرد لتكوينها سوى مادة واحدة فقط هي المادة 9 و التي نصت بعد تعديلها على أن تشكل محكمة التمييز في عمان من رئيسين و عدد من القضاة بقدر الحاجة و تنعقد بصفتها محكمة تمييز و محكمة عدل عليا من رئيس و أربعة قضاة على الأقل، فإذا اشترك الرئيسان في هيئة واحدة يرأس المحكمة الرئيس الأول أما إذا لم يشترك أي من الرئيسين في الهيئة المنعقدة فيرأس المحكمة القاضي الأقدم و عند وقوع خلاف في الرأي تصدر المحكمة قرارها بالأكثرية. و بهذا نجد أن المشرع الأردني لم ينشأ محكمة عدل عليا مستقلة عن المحاكم النظامية بل جعل هذه المحكمة مجرد صفة من الصفات التي تنعقد بها محكمة التمييز كما كان عليه الوضع سابقا في ظل تطبيق أحكام قانون تشكيل المحاكم النظامية المؤقت رقم 71\1951. و تتجلى مظاهر وحدة التنظيم ما بين محكمة العدل العليا و محكمة التمييز من حيث الأعضاء، حيث لم يخصص لمحكمة العدل العليا قضاة مستقلون عن قضاة محكمة التمييز بل كانوا هم أنفسهم قضاة محكمة التمييز، كما أنه لم يوضع خلال هذه المرحلة أي نظام قانوني خاص بقضاة محكمة العدل العليا بل كانوا يخضعون لما كان يخضع له القضاة النظاميون من أحكام واردة في قانون استقلال القضاء رقم 19 لسنة 1955 و تعديلاته. إضافة إلى أن هؤلاء الأعضاء لم يتلقو تكوينا خاصا يتناسب و مقتضيات الفصل في المنازعات الإدارية التي كانت تعرض عليهم و هذا ما يجعلنا نؤكد على عدم وجود قضاة إداريين متخصصين بنظر المنازعات الإدارية خلال هذه الفترة، كما يبرز الطابع الموحد مرة أخرى عند النظر في نصاب الانعقاد فهو ذاته نصاب انعقاد محكمة التمييز و المتمثل في رئيس و أربعة قضاة على الأقل.

لقد أثار تنظيم محكمة العدل العليا كمجرد صفة من صفات محكمة التمييز نقاشات فقهية واسعة كان موضوعها الأساسي يدور حول البحث في مدى دستورية النصوص القانونية التي قامت بتنظيم محكمة العدل العليا على هذا النحو. فذهب جانب من الفقه صوب التأكيد على عدم دستورية النصوص التي جعلت من محكمة العدل العليا مجرد صفة من صفات محكمة التمييز لتعارضها مع نص المادة 100 من الدستور و لقد استند أنصار هذا الجانب للتدليل على صحة رأيهم إلى جملة الأسباب التالية:

أ- إن المشرع الدستوري عندما أوعز إلى المشرع العادي إنشاء محكمة العدل العليا لم يترك له سلطة تقديرية في هذا الإنشاء لكي يقوم هذا الأخير بجعلها إحدى الصفات التي تنعقد بها محكمة التمييز، و إنما أورد المادة بصيغة وجوبية قيدت سلطة المشرع العادي. و أكد ذات الجانب على أن هذا الاهتمام من المشرع الدستوري يفيد بأن قصده كان يتمثل في خلق محكمة لها كيانها المستقل و المتميز عن غيرها من المحاكم و ما يؤكد ذلك هو أنه قد أفرد فقرة خاصة بالمادة 100 لإنشاء محكمة عدل عليا و لو أنه لم يقصد هذه الاستقلالية لكان قد نص عليها بصورة أخرى كمثال ذلك أن ينص على إنشاء دائرة في محكمة التمييز.

ب- إن لفظ إنشاء الذي أورده المشرع الدستوري يتفق و قواميس اللغة العربية على أن معناه الاصطلاحي هو إحداث الشيء و خلقه من العدم بصفات و خصائص تجعله مميزا عن غيره، و هذا ما قصده المشرع الدستوري بخصوص محكمة العدل العليا، حيث أنه هدف إلى قيام محكمة لها ذاتيتها التي تميزها عن غيرها من المحاكم لا أن تقوم محكمة التمييز بممارسة طائفة من الاختصاصات الحصرية تحت اسم محكمة العدل العليا بنفس قضاتها و بنفس نصاب انعقادها و بتمثيل ذات النائب العام أمامها[1].

---

[1] للتفصيل أكثر في هذه الحجج يرجع إلى: الغويري. **قضاء الإلغاء...،** ص 68-69؛ كنعان. **القضاء الإداري**...، ص 79-80.

في حين ذهب جانب آخر من الفقه إلى القول بأن محكمة العدل العليا التي أنشأها القانون المؤقت رقم 71\1951 هي المحكمة التي نص الدستور على وجوب أن يشمل عليها قانون تشكيل المحاكم النظامية و استدل على ذلك بأن الدستور قد صدر بعد قانون تشكيل المحاكم النظامية المؤقت رقم 71\1951 و انطلاقا من ذلك ذهب هذا الجانب إلى إنكار الرأي القائل بأن عدم إنشاء محكمة العدل العليا مستقلة عن محكمة التمييز يشكل مخالفة دستورية و أرجع السبب وراء تبني هذا الرأي الأخير إلى عدم اطلاع القائلين به على قانون تشكيل المحاكم النظامية المؤقت[2].

يمكننا التأكيد هنا على أن الحجج التي ساقها أنصار الجانب الأول واضحة الدلالة في إبراز مخالفة المواد المحددة لتنظيم محكمة العدل العليا خلال هذه الفترة لنص المادة 100 من الدستور؛ بسبب عدم إضفائها طابع الاستقلالية على محكمة العدل العليا. أما فيما يخص تقييم الحجة التي استند إليها أنصار الجانب الثاني للقول بعدم وجود أي مخالفة لأحكام الدستور، فيمكننا القول بأن الحجة السابقة ليست مستعصية على الرد حيث أنه لا يوجد أي شك في أن إنشاء محكمة العدل العليا كصفة من صفات محكمة التمييز قد تم لأول مرة بموجب القانون المؤقت رقم 71\1951 و أن دستور 1952 قد صدر بعد هذا القانون لكن هذا لا يعني بأن نص المادة 100 من الدستور قد أحالت إلى هذه المحكمة و بهذا التنظيم؛ لأن صياغة المادة 100 من الدستور واضحة الدلالة على ضرورة إنشاء محكمة عدل عليا و هو ما اجتهد أنصار الجانب الأول –و بحق- في تفسيره على أنه يدل على ضرورة استحداث محكمة عدل عليا كمحكمة قائمة بذاتها، بحيث يكون لها كيان متميز سواء فيما يخص تشكيلتها البشرية أو هيئاتها أو حتى اختصاصاتها و إجراءات التقاضي أمامها و غيرها من المسائل ضف لما سبق أنه لو كان المشرع الدستوري قد قصد الإحالة إلى محكمة العدل العليا بالتنظيم الذي حضيت به على

---

[2] هلسا، أديب سلامة (1997). **أسس التشريع و النظام القضائي في المملكة الأردنية الهاشمية**. (الطبعة الثانية). عمان، الأردن: شركة مطابع الصفوة، ص 120-121.

ضوء نصوص قانون تشكيل المحاكم النظامية المؤقت رقم 71\1951 لكان قد استعمل تعبيرا يفيد ذلك، حيث أن الأسلوب المستقبلي الذي صيغت به المادة 100 من الدستور لا يدل على أنها تشير إلى المحكمة التي كانت القائمة في الفترة السابقة.

2.2.2.2.1: طبيعة التنظيم القضائي خلال هذه الفترة. لقد نجم عن التنظيم السابق لمحكمة العدل العليا كصفة من الصفات التي تنعقد بها محكمة التمييز اختلاف فقه القانون الإداري في الأردن بخصوص تحديد طبيعة التنظيم القضائي خلال هذه الفترة و لقد قمنا في هذا البند باستقصاء موقف القضاء و الفقه من هذه المسألة كخطوة سابقة على تحديد رأينا فيها كما يلي.

أولا: تحديد طبيعة التنظيم القضائي على ضوء الاجتهادات القضائية. لقد ذهبت محكمة التمييز إلى إضفاء الطابع المزدوج على التنظيم القضائي خلال هذه الفترة في قرارها رقم 323\1976 و الذي جاء فيه:" ...أخذ الدستور الأردني بمبدأ القضاء المزدوج إذ أوجب بالإضافة إلى المحاكم العادية إنشاء محكمة العدل العليا، و تنفيذا لهذا النص حدد قانون تشكيل المحاكم النظامية صلاحية هذه المحكمة على سبيل الحصر... "[1].

ثانيا: تحديد طبيعة التنظيم القضائي على ضوء الكتابات الفقهية. لم يجتمع فقه القانون الإداري في الأردن على رأي واحد عند تحديده لطبيعة التنظيم القضائي خلال هذه الفترة؛ حيث ذهب البعض إلى إضفاء الطابع الموحد على هذا التنظيم مستندا في ذلك إلى حجتين أساسيتين تتعلق أولاهما بعدم انفصال جهة القضاء الإداري عن جهة القضاء النظامي و عدم وجود محكمة إدارية مستقلة و متخصصة بنظر المنازعات الإدارية؛ بدليل –حسب ذات الاتجاه- أن محكمة التمييز كانت تنعقد بثلاث صفات أساسية ألا و هي الصفة الجزائية، الحقوقية و

---

[1] قرار محكمة التمييز بصفتها الحقوقية رقم 323\1976 (هيئة خماسية)، الصادر بتاريخ 6\4\1977. منشورات مركز عدالة.

الإدارية و بمقتضى هذه الصفة الأخيرة كانت تنظر طائفة من المنازعات الإدارية المحددة على سبيل الحصر في الفقرة الثالثة من المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952، ضف لما سبق أنه لم يوجد قضاة إداريون خلال هذه الفترة؛ حيث كان قضاة محكمة التمييز يتولون مهمة النظر في جميع المواد الجزائية و الحقوقية و الإدارية التي تدخل في دائرة اختصاص محكمة التمييز. أما الحجة الثانية فتتعلق بآلية التحديد الحصري لاختصاص محكمة العدل العليا في نظر المنازعات الإدارية؛ حيث اعتبر أنصار هذا الاتجاه بأن الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية لا تزال للمحاكم النظامية و أن محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا هي ذات اختصاص استثنائي محدود بما ورد في الفقرة الثالثة من المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952[2].

لكننا نجد بالوقت ذاته أن اتجاها آخر قد ذهب إلى إضفاء الطابع المزدوج على التنظيم القضائي الأردني خلال هذه الفترة مؤكدا على قيام قضاء إداري إلى جانب القضاء النظامي تجسده محكمة العدل العليا و لقد عمل البعض من أنصار هذا الاتجاه على دحض الحجة الأولى التي استند إليها أنصار الاتجاه السابق بالقول:

> "... و نحن نرى أن ذلك القول غير صحيح، فمحكمة التمييز حينما تنظر في المنازعات المعروضة أمامها تنظرها باعتبارها محكمة نقض، و تطبق بالتالي القواعد و الإجراءات القانونية التي تحكم هذا الطعن من الطعون القضائية سواء أكان محل الطعن، حكما في قضية حقوقية أو جزائية، ...، و لكن المشرع الأردني لم يوفق في استعمال تعبير الصفة التي أثارت الشك حول موقفه، فقد قصد المشرع حينما استعمل تعبير صفة جزائية و صفة حقوقية عندما تنظر محكمة التمييز في القضايا الحقوقية أو القضايا الجزائية التطبيق و الأخذ بنظام الغرف أو الدوائر المتعارف عليه، كالغرفة المدنية أو الغرفة الجزائية و هو نظام تنظيمي معروف لتنظيم المحكمة العليا التي تقع على قمة هرم النظام القضائي

---

[2] حافظ، محمود (1987). **القضاء الإداري في الأردن**. (الطبعة الأولى). عمان، الأردن: مطبعة الجامعة الأردنية، ص37-38؛ القيسي. **القضاء الإداري**، ص 114؛ الخطيب. **محكمة العدل العليا...،** 32-33.

العادي، فنظام الغرف تقسيم داخلي، فكل غرفة تختص بنوع معين من القضايا و تصدر الأحكام القضائية باسم محكمة النقض في جميع الأحوال، ... . أما التعبير الثاني تنظر محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا، فلا يعني ... أنه صفة إدارية (غرفة إدارية حسب نظام الغرف). ...، فالمشرع الأردني لم يقل صفة إدارية، و إنما ذكر التعبير التالي: تختص محكمة التمييز بصفتها محكمة العدل العليا، و هو الاسم الذي يحمله قضاة محكمة التمييز باعتبارهم قضاء إداريا مستقلا قانونا عن القضاء العادي، فينظرون دعوى تجاوز حدود السلطة أو دعوى القضاء الكامل و يطبقون القواعد و الأحكام التي تحكم هاتين الدعوتين القضائيتين. فلا يمكن لمحكمة التمييز حينما تنظر المنازعات الإدارية بصفتها محكمة عدل عليا أن تبقى محتفظة بصفتها الأولى، أي أن تبقى محكمة تمييز، بل تأخذ صفة جديدة هي محكمة العدل العليا، فضلا عن الفرق الكبير بين دعوى تجاوز حدود السلطة و دعوى النقض."[1].

و في نفس السياق تقريبا ذهب البعض الآخر إلى دحض الحجة السابقة بالتأكيد على أنه إذا ما كان تشكيل جهاز للرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة منفصل عن القضاء العادي يمثل أحد المعالم الأساسية لوجود القضاء الإداري إلا أن العبرة ليست بالمباني بل في المعاني و ما دامت محكمة العدل العليا تطبق القانون الإداري على الطعون و الطلبات التي تدخل في اختصاصها فإن ذلك أبلغ صورة على تأكيد تميز محكمة العدل العليا عن محكمة التمييز و تجسيدها لمفهوم القضاء الإداري، كما أن قاضي محكمة العدل العليا يفكر بعقلية القاضي الإداري و يسترشد بأحكام مجلس الدولة[1].

يمكننا التأكيد هنا بأن واقع عدم وجود هيكل قضاء إداري يختص بنظر المنازعات الإدارية بصورة مستقلة و منفصلة عن المحاكم النظامية غير قابل للإنكار لكن هذا لا يعني بأن محكمة العدل العليا كانت مندمجة بصورة كلية في هيكل القضاء النظامي لأن المشرع الأردني و إن لم ينشأ محكمة عدل عليا مستقلة عن المحاكم النظامية بصورة عامة و عن محكمة التمييز بصورة خاصة كما سبقت الإشارة إلى ذلك، إلا أنه و على العكس مما يذهب إليه أنصار الاتجاه

---

[1] شطناوي. **موسوعة القضاء...،** ص 194-195.

[1] الخطيب. **محكمة العدل العليا...،** ص، 33-34.

الأول لم يسند لمحكمة التمييز مهمة النظر في المنازعات الإدارية المحددة في الفقرة الثالثة من المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952 و تعديلاته بصفتها الإدارية، لأن كل ما قام به المشرع هو أنه أناط بمحكمة التمييز ممارسة اختصاصات محكمة العدل العليا على سبيل الإنابة فقط، فمحكمة التمييز تمارس هذه الاختصاصات نيابة عن محكمة العدل العليا و ليس أصالة عن نفسها و يمكننا التدليل على قيام هذه الإنابة بالرجوع إلى نص المادة 9 و الفقرة 3 من المادة 10 من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952 و تعديلاته، حيث لم يشر المشرع الأردني في المادة 9 إلى نصاب انعقاد محكمة التمييز بصفتها الإدارية بل بصفتها محكمة عدل عليا، كما أنه لم يحدد اختصاص محكمة التمييز في المواد الإدارية بموجب الفقرة الثالثة من المادة العاشرة و إنما حدد اختصاصاتها على اعتبارها محكمة عدل عليا و المشرع لا يقول لغوا كما أن الفرق ما بين المصطلحين شاسع. و يدعونا هذا الأمر إلى القول بأنه قد كان لمحكمة التمييز خلال هذه الفترة دوران أساسيان دورها كمحكمة نقض تتربع بموجبه على هرم القضاء النظامي و دورها نيابة عن محكمة العدل العليا كجهة قضائية تختص بنظر بعض المنازعات الإدارية.

هذا فيما يخص تعليقنا على الحجة الأولى التي استند إليها أنصار الاتجاه الأول، أما فيما يخص الرد الذي قدمه أنصار الاتجاه الثاني على الحجة السابقة فيمكننا القول بأنه و إن حاول التدليل على القصد الحقيقي للمشرع باستعماله لتعبير الصفة، إلا أنه قد أغرق في الاعتماد على مظاهر الازدواجية القانونية لتبرير رأيه مع العلم بأن كل من الازدواجية الهيكلية و نظيرتها القانونية هما أساسان متمايزان من أسس قيام نظام ازدواجية القانون و القضاء.

أما فيما يخص الرد الذي قدمه أنصار الاتجاه الثاني لتفيد ما ذهب إليه أنصار الاتجاه الأول من عدم وجود قضاة إداريين متخصصين بنظر المنازعات الإدارية خلال هذه الفترة، يمكننا القول بأن الرد لم يكن كافيا و هو لا يحجب بأي حال من الأحوال واقع افتقار التنظيم القضائي الأردني خلال هذه الفترة لعنصر تخصص القضاة؛ حيث لم يوجد قضاة إداريون بل قضاة نظاميون يتولون مهمة الفصل في

المنازعات الإدارية على ضوء قواعد القانون الإداري، مع العلم بأن قيام القاضي النظامي بتطبيق أحكام القانون الإداري على المنازعات المعروضة عليه لا يجعل منه قاضيا إداريا، فهذا التطبيق لقواعد القانون الإداري تفرضه الطبيعة الذاتية للمنازعات الإدارية، ضف لما سبق أن تخصص القضاة الإداريين يقوم على عنصرين أساسيين يتعلق أولهما بالتكوين الخاص الذي يحضى به القاضي الإداري، و بإسقاط هذا الأساس على وضعية تكوين القاضي الفاصل في المنازعات الإدارية خلال هذه الفترة نجده غير قائم؛ حيث أن هذا الأخير قد تكون في مناخ مفعم بروح القانون المدني و نظرياته و اشتغل أيضا في مجال القضاء المدني، كما أن هذا القاضي غريب عن الإدارة التي يراقبها فلا هو احتك بها و لا اشتغل فيها و لا أخذ تكوينا عن كيفية سير عملها، أما العنصر الثاني الذي يقوم عليه تخصص القضاة الإداريين فيتعلق باستقلالية نظامهم الأساسي عن النظام الأساسي للقضاة النظاميين و هذا ما لا نلمس له أي أثر خلال هذه الفترة؛ حيث أن كل من القاضي النظامي الفاصل في المواد المدنية و نظيره الفاصل في المنازعات الإدارية يخضعان لقانون استقلال القضاء رقم 19 لسنة 1955 و تعديلاته و بالنظر لما تقدم عرضه فإننا نؤيد ما ذهب إليه أنصار الاتجاه الأول من أن التنظيم القضائي خلال هذه الفترة يفتقد لوجود قضاة إداريين.

أما فيما يخص الرد على الحجة الثانية التي استند إليها أنصار الاتجاه الأول للقول بوحدانية التنظيم القضائي خلال هذه الفترة فقد أجمع أنصار الاتجاه الثاني الرأي على أنه لا توجد صلة مباشرة ما بين أسلوب تحديد الاختصاص و طبيعة التنظيم القضائي القائم؛ حيث أن المتعارف عليه في مجال توزيع الاختصاص ما بين جهة القضاء العادي و الإداري أن هناك أسلوبان أساسيان ألا و هما أسلوب التعداد التشريعي على سبيل الحصر و كذلك المعيار العام و لا يوجد أي إلزام بأن

تكون ولاية الجهة التي تسند إليها مهمة الرقابة على أعمال الإدارة عامة في نظر المنازعات الإدارية[1].

يمكننا القول بأن الرد على هذه الحجة قد كان في محله، حيث لم يقل أحد من الفقه بأن طريقة التحديد الحصري لاختصاص جهة القضاء الإداري تحول دون قيام الازدواجية القانونية و القضائية، رغم أنه من المستحسن منح جهات القضاء الإداري الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية لأنها الأقدر على الفصل فيها مقارنة بالجهات الأخرى.

مع الإشارة هنا إلى أن أنصار الاتجاه الثاني لم يكتفوا بالرد على الحجج التي قدمها أنصار الاتجاه الأول لتأييد وجهة نظرهم، بل استندوا كذلك إلى إحدى قرارات محكمة التمييز و الذي أكدت بموجبه ازدواجية التنظيم القضائي خلال هذه الفترة[2].

إلى جانب الاتجاهين السابقين برز اتجاه ثالث أكد على الطبيعة الخاصة للتنظيم القضائي خلال هذه الفترة بالقول:" اتبعت الأردن في أول عهد تنظيمها القضائي أسلوبا متميزا فلم تأخذ بنظام القضاء المزدوج كما فعلت فرنسا و مصر بل اتبعت أسلوبا يتمثل في ازدواجية القانون و وحدة القضاء."[3]. في حين ذهب البعض الآخر إلى التأكيد على أن محكمة العدل العليا كانت عبارة عن دائرة من الدوائر القضائية في محكمة التمييز إلى جانب الدوائر الجزائية، المدنية و الشرعية فيها،

---

(1) الخطيب. **محكمة العدل العليا...**، ص 34؛ شطناوي. **موسوعة القضاء...**، ص 195-196.

(2) شطناوي. **موسوعة القضاء...**، ص 197.

(3) راضي، مازن ليلو (2005). **القضاء الإداري، دراسة لأسس و مبادئ القضاء الإداري في الأردن**. (الطبعة الأولى). عمان، الأردن: دار قنديل للنشر و التوزيع، ص 91.

لكن رغم ذلك كانت محكمة التمييز تطبق قواعد القانون الإداري على المنازعات الإدارية التي كانت تعرض عليها[1]. و لقد انتقد البعض هذا الرأي الأخير بالقول:

" إننا لا نتفق مع هذا الرأي؛ لأن إنشاء غرفة أو دائرة متخصصة لنظر المنازعات الإدارية يكون من قبيل التقسيم الداخلي، حيث يكون التكوين القانوني لقضاة هذه الدائرة تكوينا قانونيا عاما غير متخصص بالقانون الإداري و بنظرياته، فمن الممكن نقلهم و انتدابهم للعمل من دائرة إلى دائرة، بل أكثر من ذلك يمكن للغرفة الإدارية أن تفصل في أي منازعة معروضة على المحكمة، فالتقسيم يكون تقسيما داخليا ليس إلا ... ففي مثل هذه الحالات يكون التنظيم القضائي تنظيما موحدا. و أما أن ينشئ المشرع غرفة مستقلة ذات اختصاص عام أو محدد على سبيل الحصر لنظر المنازعات الإدارية فقط، بحيث لا يجوز لها نظر منازعات أخرى، ففي مثل هذه الحالات يكون استعمال كلمة غرفة إدارية أو دائرة إدارية غير صادق و غير صحيح من الناحية القانونية، فنحن هنا أمام محكمة إدارية مختصة بنظر المنازعات الإدارية، و هذا ما قصده المشرع الأردني حينما استعمل اصطلاح محكمة العدل العليا، ففي مثل هذه الحالات يكون التكييف القانوني السليم لطبيعة التنظيم القضائي هو نظام ازدواج القضاء."[2].

يذهب فقه قانون المرافعات عند تحديده لمدلول الدائرة إلى التأكيد على أنه قد تشمل المحكمة الواحدة على أكثر من هيئة لنظر القضايا المعروضة على المحكمة و تسمى الهيئة في الاصطلاح القانوني بالدائرة و الهدف من تقسيم المحكمة الواحدة إلى دوائر هو زيادة نشاط المحكمة لتتمكن من القيام بنظر عدة قضايا في وقت واحد بواسطة دوائرها المختلفة و عندما تنعقد إحدى الدوائر فإنها تنعقد باسم المحكمة التي هي جزء منها و تمارس الاختصاصات المنوطة بهذه المحكمة[3]، و لا يعد توزيع العمل ما بين الغرف أو الدوائر توزيعا للاختصاص و إنما مجرد تنظيم للعمل في المحكمة و يبقى الأمر كذلك حتى و لو كانت الغرفة أو الدائرة

---

[1] الجبوري، محمود (1998). **القضاء الإداري "دراسة مقارنة"**. عمان الأردن: دار الثقافة للنشر و التوزيع، ص 27.

[2] شطناوي. **موسوعة القضاء...،** ص 196-197.

[3] القضاة، مفلح عواد (2004). **أصول المحاكمات المدنية و التنظيم القضائي**. عمان، الأردن: دار الثقافة للنشر و التوزيع، ص 117، هامش رقم 8.

مخصصة لنظر نوع معين من القضايا، و ترتيبا على ذلك إذا قامت إحدى الدوائر أو الغرف بنظر قضية موزعة على دائرة أو غرفة أخرى في ذات المحكمة فلا يعتبر عملها هذا نظرا لقضية غير مختصة بها، كما لا يكون حكمها باطلا لعدم الاختصاص[1].

يمكننا القول هنا بأن تعبير الدوائر المتخصصة بنظر المنازعات الإدارية لا يتوافق و واقع محكمة العدل العليا في هذه الفترة، فعلى الرغم من أن محكمة العدل العليا لم تكن مستقلة عن محكمة التمييز في مرافقها و كانت متشابهة معها في نصاب انعقادها و غير مستقلة عنها بقضاتها و نيابتها العامة. إلا أنها تتميز عن دوائر محكمة التمييز باختصاصاتها المحددة على سبيل الحصر، حيث أنه لا يمكنها أن تمارس الاختصاصات المسندة إلى محكمة التمييز كما لا يمكن لدوائر محكمة التمييز مشاطرتها اختصاصاتها، ضف لما سبق أن محكمة التمييز عندما تمارس اختصاصات محكمة العدل العليا فإنها تمارسها باسم هذه الأخيرة و ليس باسمها و تخضع القرارات التي تصدرها عند نظرها في هذه المنازعات إلى نظام قانوني خاص و متميز عن ذلك الذي تخضع له القرارات الصادرة عن بقية دوائر محكمة التمييز.

بعدما استعرضنا جميع الآراء –على حد ما اطلعنا عليه من مراجع- التي قيلت في تحديد طبيعة التنظيم القضائي الأردني خلال هذه الفترة بقي لنا أن نحدد رأينا في هذه المسألة و هو ما سنقوم به فيما يلي.

ثالثا: رأينا في تحديد طبيعة التنظيم القضائي خلال هذه الفترة. إن تحديد طبيعة أي تنظيم قضائي يرتبط بصورة أساسية بالجدل الأزلي حول تبني نظام الوحدة أو الازدواجية القانونية و القضائية و لقد ارتأينا لمعالجة هذه المسألة أن نحدد في

---

[1] الزعبي، عوض أحمد (2003). **أصول المحاكمات المدنية (التنظيم القضائي، الاختصاص، التقاضي، الأحكام و طرق الطعن) "دراسة مقارنة"**. (الطبعة الأولى). عمان، الأردن: دار وائل للنشر، (الجزء الأول: التنظيم القضائي، الاختصاص)، ص 157-158.

البداية الملامح العامة لأسس و مقومات نظامي الوحدة و الازدواجية القانونية و القضائية بغرض وضع الأرضية اللازمة لتحديد طبيعة هذا التنظيم فيما بعد.

أ: الأسس و المقومات العامة لنظامي الوحدة و الازدواجية القانونية و القضائية. تنقسم أساليب الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة من الناحية النظرية إلى أسلوبين أساسيين يتمثلان في نظامي الوحدة و الازدواجية القانونية و القضائية، رغم ما أفرزه التطبيق العملي لهما من أنظمة مختلطة من الصعب الإحاطة بها نظرا لكثرة تعدادها من جهة و لصعوبة استخلاص الأسس و المقومات العامة التي تقوم عليها من جهة أخرى[1]. و سنقتصر في هذا المقام على إبراز الملامح العامة للنظامين السابقين دون أن نخرج عن الإطار الأكاديمي النظري إلى التطبيقات العملية لصعوبة الإلمام بجميع جزئياتها في هذا الحيز الضيق.

1. أسس و مقومات نظام وحدة القانون و القضاء. يؤكد فقه القانون الإداري على أن نظام وحدة القانون و القضاء هو ذلك النظام الذي يقوم على إسناد الوظيفة القضائية في الدولة إلى جهة قضائية واحدة لتتولى مهمة الفصل في جميع المنازعات بصرف النظر عن طبيعة المنازعة أو حتى صفة أطرافها و تطبق هذه الجهة على جميع المنازعات التي تعرض عليها قانونا واحد بشقيه الإجرائي و الموضوعي[2]، و يعتبر النظام الأنجلوساكسوني بصورة عامة و الانجليزي على وجه الدقة هو التطبيق الأمثل لهذا النظام و يقوم نظام وحدة القانون و القضاء:

من حيث تنظيمه: على وحدة الجهة القضائية الفاصلة في جميع المنازعات و هذا ما يتأكد على أرض الواقع بوجود هيكل قضائي واحد و وجود هيئة قضائية واحدة على مستوى كل درجة من درجات التقاضي. مع العلم بأن هذه القاعدة ليست مطلقة، فقد يقسم المشرع درجات و مستويات التقاضي إلى فروع أو أقسام أو

---

[1] خلوفي، رشيد (2005). **قانون المنازعات الإدارية: تنظيم و اختصاص القضاء الإداري**. (الطبعة الثانية). الجزائر العاصمة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ص 37.

[2] عوابدي. **النظرية العامة..**، ص 22.

غرف دون أن يؤثر ذلك على مبدأ الوحدة؛ لأن هذه التقسيمات لا تغدو أن تكون مجرد تنظيم داخلي شبه إداري يهدف فقط إلى ضمان السير الحسن للجهات القضائية[1]، كما قد يعهد المشرع على وجه الاستثناء إلى محاكم أو لجان إدارية قضائية أو شبه قضائية مهمة الفصل في بعض المنازعات الخاصة بالإدارة لكن هذه الاستثناءات لا تؤد بأي شكل من الأشكال إلى إخراج التنظيم القضائي من دائرة النظام الوحدوي ما دام أن هذه اللجان أو الهيئات أو المحاكم الخاصة بالإدارة لا تشكل هرما قضائيا مستقلا و منفصلا و موازيا لجهة القضاء العادي بل تبقى في معظم الحالات مرتبطة بها و يبقى ما يصدر عن هذه الجهات خاضعا لتدقيق جهات القضاء العادي إما نقضا أو استئنافا.

من حيث سيره و الإجراءات المتبعة أمامه: على وحدة النزاعات، حيث لا يعرف هذا النظام أي تفرقة ما بين المنازعات الإدارية و المنازعات المدنية. و لقد تمخض عن وحدة النزاعات وحدة القاضي الفاصل فيها، حيث لا يوجد في هذا النظام قضاة إداريون متخصصون في نظر المنازعات الإدارية، بل يوجد قاضي واحد يتولى مهمة الفصل في جميع المنازعات المعروضة عليه[2]. لكن قد يحدث من الناحية العملية أن يتم فصل منازعات الإدارة عن بقية المنازعات و تخصيص قاضي معين لنظرها على سبيل الاستثناء و كل ذلك في إطار النظام الموحد. كما يقوم هذا النظام أيضا على وجود قانون واحد بشقيه الموضوعي و الإجرائي، يطبق على جميع المنازعات، حيث لا يوجد في هذا النظام قانون إداري خاص و متميز يقر للإدارة بامتيازات و حقوق لا يتمتع بها الأفراد، كما لا توجد إجراءات تقاضي خاصة بالمنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها، مع العلم بأن إفراد

---

(1) خلوفي. **قانون المنازعات...،** ص 38.

(2) المرجع نفسه، ص 39.

المشرع المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها بقواعد خاصة لا يعدو أن يكون مجرد استثناء عن القاعدة العامة ألا و هي وحدة القانون المطبق على الجميع[3].

2. **أسس و مقومات نظام ازدواجية القانون و القضاء**. يعرف الفقه نظام ازدواجية القانون و القضاء بأنه ذلك النظام الذي تتولى فيه جهة القضاء الإداري المستقلة عن جهة القضاء العادي من ناحية و عن الإدارة العامة من ناحية أخرى مهمة الفصل في المنازعات الإدارية على ضوء قواعد القانون الإداري[1]. يعتبر النظام القضائي الفرنسي النموذج الأمثل لتطبيق هذا النظام في الوقت الحالي، و يقوم نظام ازدواجية القانون و القضاء.

من حيث تنظيمه: على مبدأين أساسيين ألا و هما استقلال القضاء الإداري في مواجهة نظيره العادي من جهة و في مواجهة الإدارة العامة من جهة أخرى. و يتأكد استقلال القضاء الإداري في مواجهة القضاء العادي بوجود هرمين قضائيين مستقلين عن بعضهما البعض من حيث محاكمهما و قضاتهما و اختصاصاتهما على مستوى كل درجة من درجات التقاضي (ابتداءا، استئنافا و نقضا)، بمعنى أدق، يمكن القول أن لهذا الاستقلال وجهان أحدهما عضوي و الآخر وظيفي. و يترجم الاستقلال العضوي للقضاء الإداري عن نظيره العادي بتشكيل هرم القضاء الإداري من مجموعة من المحاكم الإدارية المتسلسلة و الخاضعة لرقابة مجلس الدولة أو المحكمة الإدارية أو غيرها من المحاكم على اعتبارها أعلى محكمة في هرم القضاء الإداري في حين تتكون جهة القضاء العادي من مجموعة من المحاكم العادية المتسلسلة و الخاضعة لرقابة محكمة النقض أو محكمة التمييز على اعتبارها أعلى محكمة في هرم القضاء العادي. و إذا ما تخلف هذا الاستقلال في أي مرحلة من مراحل عملية التقاضي انتفى تبعا لذلك استقلال جهة القضاء

---

[3] سامي، جمال الدين (2002). **القضاء الإداري**. (الطبعة الثالثة). (بدون بيانات نشر)، (الكتاب الأول: الرقابة على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية–تنظيم القضاء الإداري. "دراسة مقارنة")، ص 308.

[1] عوابدي. **النظرية العامة...**، ص 50.

الإداري عن جهة القضاء العادي و تخاف تبعا لذلك نظام الازدواجية[2]. و لا يقتصر الاستقلال العضوي للقضاء الإداري عن نظيره العادي على الهيئات فقط بل يمتد حتى إلى الأعضاء، حيث يتميز هذا النظام بإسناد مهمة النظر في المنازعات الإدارية إلى قضاة إداريين متخصصين في نظر المنازعات الإدارية و متميزين عن القضاة العاديين من حيث تكوينهم و كذلك نظامهم القانوني[1].

إلى جانب الاستقلال العضوي السابق للقضاء الإداري عن نظيره العادي، يتميز هذا النظام بوجود استقلال وظيفي ما بين هذين القضائين، حيث يختص القضاء الإداري كأصل عام بنظر المنازعات الإدارية و نظيره العادي بنظر المنازعات غير الإدارية. لكن هذا لا يعني بأن يسند إلى المحاكم الإدارية الاختصاص المطلق بنظر جميع المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها؛ لأن هذا النظام كما يقول بعض الفقه –و بحق- لم يوجد بعد[2]، حيث أنه غالبا ما يبقى للقضاء العادي دائرة اختصاص محدودة قد تكون واسعة أو ضيقة و لكنها تبقى موجودة. و هذا ما يجرنا إلى القول بأن هذا الاستقلال الوظيفي ليس مطلقا و إنما هو استقلال نسبي تتحدد درجة نسبيته على ضوء المعطيات العملية التي تحيط بتطبيق هذا النظام و يتمخض عن هذه النسبية أن من أهم أسس و مقومات نظام الازدواجية هو ضرورة قيام هيئة قضائية متساوية الأعضاء للفصل في مسائل تنازع الاختصاص التي قد تقوم ما بين الهرمين القضائيين و التي غالبا ما تسمى بمحكمة التنازع[3].

إلى جانب استقلال القضاء الإداري عن جهة القضاء العادي لا بد من استقلاله كذلك عن جهة الإدارة العامة و هو ما يمنح القضاء الإداري ثقة المتقاضين كما

---

(2) المرجع نفسه، ص 51.

(1) خلوفي. **قانون المنازعات...،** ص 41.

(2) الطماوي، سليمان محمد (1996). **القضاء الإداري**. (الطبعة السابعة). القاهرة، مصر: دار الفكر العربي. (الكتاب الأول: قضاء الإلغاء)، ص 25.

(3) خلوفي. **قانون المنازعات...،** ص 41-42؛ مدانات. هل تحققت...، ص 90.

أنه يبعده عن شبهة محاباة الإدارة العامة أو عدم الحيدة أو النزاهة في نظر القضايا التي تعرض عليه[4]، و استقلال القضاء الإداري عن الإدارة العامة ذو شقين أحدهما عضوي و الآخر وظيفي و يتجلى الاستقلال العضوي في أن يكون للقضاء الإداري أعضاؤه و هيئاته المنفصلة عن أجهزة الإدارة العامة و موظفيها، أما الاستقلال الوظيفي فيتمثل في انفصال و استقلال الوظيفة الإدارية التي تمارسها الإدارة العامة عن وظيفة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة التي يمارسها القضاء الإداري كأصل عام.

لكن مقتضيات حسن إخضاع الإدارة العامة لمبدأ المشروعية تستوجب قيام صلات تأثير متبادلة ما بين القضاء الإداري و الإدارة التي يراقبها لأن قيام الاستقلال المطلق ما بينهما قد يرتب انعكاسات سلبية على طرفي المعادلة التي يجب على القاضي الإداري الموازنة ما بينهما ألا و هما حقوق و حريات الأفراد من جهة و حسن سير الجهات الإدارية من جهة أخرى و لهذا السبب لا بد من قيام دائرة اتصال ما بين القضاء الإداري و الإدارة التي يراقبها قد تضيق أو تتسع على حسب تقاليد تطبيق هذا النظام على أرض الواقع و غالبا ما يتدخل المشرع لإحاطة هذه الدائرة بالضمانات الكفيلة بتدعيم استقلالية أعضاء جهة القضاء الإداري في مواجهة السلطة التنفيذية.

من حيث سيره و الإجراءات المتبعة أمامه: على وجود قضاة إداريين متخصصين بنظر المنازعات الإدارية فقط، لكن قد يرد على هذا الأصل بعض الاستثناءات التي لا تعدو أن تكون مجرد خروج نسبي عن حكم القاعدة العامة. و إلى جانب ذلك يقوم هذا النظام على وجود ازدواجية قانونية ترافق الازدواجية القضائية، سواء تعلق الأمر بالقواعد الموضوعية أو الإجرائية، حيث يطبق القاضي الإداري بصورة مبدئية أحكام القانون الإداري على المنازعات الإدارية التي تعرض عليه كما يحكم سير الدعوى الإدارية أمام القضاء الإداري مجموعة

---

[4] الجرف، طعيمة (بدون تاريخ نشر). **رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة**. القاهرة، مصر: مكتبة القاهرة الحديثة، ص 117.

من القواعد الإجرائية المتلائمة مع الطبيعة الذاتية للمنازعات الإدارية و المتميزة بالوقت ذاته عن إجراءات التقاضي المتبعة أمام القضاء العادي[1].

ب. طبيعة التنظيم القضائي خلال هذه الفترة على ضوء أسس و مقومات النظامين السابقين. إن تحديد طبيعة التنظيم القضائي الأردني خلال هذه الفترة على ضوء الأسس و المقومات النظرية لنظامي الوحدة و الازدواجية القانونية و القضائية، يؤدي بنا إلى القول أنه ذو طابع خاص متميز عن كل من النظامين السابقين، فلا هو بالنظام المزدوج و لا هو بالنظام الموحد و إن كان يجمع ما بين ملامح كل منهما بدرجات متفاوتة، فإذا ما نظرنا إليه من حيث تنظيمه على ضوء الأسس و المقومات السابقة لأمكننا التأكيد على أن الاستقلال الذي يقوم عليه نظام الازدواجية ما بين هرمي القضاء الإداري و العادي من جهة و ما بين هرم القضاء الإداري و الإدارة العامة من جهة أخرى هو استقلال ناقص في التنظيم القضائي الأردني؛ حيث لم يوجد هرم قضاء إداري مستقل و منفصل عن هرم القضاء النظامي، فقد كانت محكمة التمييز تنعقد بصفتها محكمة العدل العليا لنظر طائفة من المنازعات الإدارية المحددة على سبيل الحصر و هو ما يؤدي إلى القول بأنه لم يوجد خلال هذه الفترة استقلال عضوي كامل لمحكمة العدل العليا عن المحاكم النظامية، بل كانت مرتبطة بها برباط وثيق و تتجلى مظاهر هذا الارتباط في المرافق المشتركة بينهما و كذلك وحدة القضاة و وحدة نصاب الانعقاد...، و رغم ذلك لا يمكننا أن ننكر أن هنالك نوعا من الاستقلال الوظيفي ما بين محكمة العدل العليا و هرم القضاء النظامي، حيث كانت محكمة العدل العليا تستقل بنظر منازعات إدارية محددة حصرا لا يمكن للمحاكم النظامية نظرها إلا بمقتضى نص خاص و يمكننا التدليل على هذا الاستقلال الوظيفي ما بين هرم المحاكم النظامية و محكمة العدل العليا بالإشارة لبعض القرارات التي ردت فيها كل من الجهتين السابقتين بعض الدعاوى لعدم دخولها في دائرة اختصاصها و مثال ذلك ما قضت به محكمة التمييز و هي أعلى محكمة نظامية

---

[1] شيهوب. **المبادئ العامة...،** ص 62.

في قرارها رقم 1965\328 بأنه:" ... ليس من اختصاص محكمة البداية أو المحاكم المدنية أن تقرر إيقاف تنفيذ رخصة بناء استحصل عليها بصورة قانونية من مرجع مختص و إنما مرجع الطعن بالترخيص هو محكمة العدل العليا صاحبة الحق بإيقاف البناء على اعتبار قرار الترخيص هو قرار إداري."[1]، و هو ذاته الاتجاه الذي سلكته محكمة العدل العليا في بعض قراراتها منها القرار رقم 1970\71 الذي ورد فيه:" رد طلب المستدعي فك الرهن الموضوع على ملكه بموجب سند تأمين بالاستناد إلى أن المبلغ المستحق عليه أقل من المبلغ الذي طلب مأمور التسجيل إليه دفعه، فإن هذا النزاع هو نزاع على مقدار الدين المترتب بذمة المستدعي و هو نزاع مدني تختص بنظره المحاكم النظامية العادية و ليس محكمة العدل العليا..."[1].

لكن الملفت للانتباه في التنظيم القضائي الأردني خلال هذه الفترة هو أنه على الرغم من هذا الاستقلال الوظيفي ما بين محكمة العدل العليا و المحاكم النظامية إلا أنه لم توجد محكمة للفصل في مسائل تنازع الاختصاص التي قد تثور ما بين محكمة العدل العليا و المحاكم النظامية.

أما بخصوص البحث عن مدى استقلالية محكمة العدل العليا في مواجهة الإدارة العامة، فيمكننا التأكيد على أن محكمة العدل العليا كانت مستقلة عضويا و وظيفيا عن الإدارة العامة، حيث كان لمحكمة العدل العليا هيئاتها الخاصة بها و قضاتها المستقلون عن رجال الإدارة العامة و إن كانت غير مستقلة عن محكمة التمييز كما سبقت الإشارة إلى ذلك. أما بخصوص الاستقلال الوظيفي فنجده قائما بصورة مطلقة، حيث كانت محكمة العدل العليا تمارس وظيفة قضائية بحتة و لا تؤد أي دور استشاري. و بهذا يتجلى لنا و بصورة واضحة أن معايير نظام ازدواجية القانون و القضاء من حيث التنظيم لا تنطبق بصورة كاملة على التنظيم

---

[1] قرار محكمة التمييز بصفتها الحقوقية رقم 1965\328 (هيئة خماسية). منشورات مركز عدالة.

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم 1970\71 (هيئة خماسية). منشورات مركز عدالة.

القضائي الأردني خلال هذه الفترة و تجرنا هذه النتيجة إلى التساؤل عما إذا كنا بصدد نظام موحد ما دام أنه ليس بالنظام المزدوج؟.

إذا ما طبقنا أسس و مقومات نظام وحدة القانون و القضاء من حيث التنظيم على التنظيم القضائي الأردني خلال هذه الفترة لوجدنا أن محكمة التمييز و محكمة العدل العليا لا تشكلان هيئة قضائية واحدة، حيث لا يمكننا اعتبار محكمة العدل العليا إحدى غرف أو هيئات محكمة التمييز و لقد سبقت الإشارة إلى ذلك.

تبرز خصوصية التنظيم القضائي الأردني مرة أخرى عند مقارنة قواعد سيره و الإجراءات الواجب إتباعها أمامه بأسس و مقومات سير نظامي الوحدة و الازدواجية القانونية و القضائية و الإجراءات الواجب إتباعها أمامهما. حيث أنه على العكس من نظام وحدة القانون و القضاء يقر التنظيم القضائي الأردني خلال هذه الفترة بالتفرقة ما بين المنازعات الإدارية و غيرها من المنازعات رغم أنه لم يسند أمر نظرها إلى قضاة إداريين متخصصين بنظر المنازعات الإدارية، إلى جانب أنه لم يدرجها جميعها في دائرة إختصاص محكمة العدل العليا و إنما وزع مهمة نظرها ما بين محكمة العدل العليا و المحاكم النظامية، حيث بقيت هذه الأخيرة مختصة برؤية الدعاوى الحقوقية التي تكون الحكومة طرفا فيها. و بالإضافة لما سبق نجد بأن محكمة العدل العليا قد طبقت خلال هذه الفترة على المنازعات الإدارية التي كانت تعرض عليها قواعد القانون الإداري[1]، و هو ما يؤكد قيام نوع من الازدواجية القانونية على مستوى القواعد الموضوعية، لكن يحق لنا التساؤل عما إذا كانت هذه الازدواجية قد امتدت إلى القواعد الإجرائية أم لا؟.

لم يتضمن قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952 و تعديلاته أي تفصيل بخصوص الإجراءات الواجب إتباعها أمام محكمة التمييز بصفتها محكمة

---

[1] الجبوري. **القضاء الإداري...،** ص 16؛ راضي. **القضاء الإداري...،** ص 93؛ كنعان، نواف (2006). **القانون الإداري**. (الطبعة الأولى). عمان، الأردن: دار الثقافة للنشر و التوزيع، (الكتاب الأول)، ص 41.

عدل عليا عدا ما أشارت إليه الفقرة الثالثة من المادة العاشرة في البندين (ي) المتعلق بوقف تنفيذ القرارات الإدارية و (ك) المتعلق بميعاد رفع دعوى الإلغاء، إلى جانب ما نصت عليه الفقرة الرابعة من المادة 14 بخصوص تولي ممثلي النيابة العامة تمثيل الحكومة في جميع الدعاوى التي تقيمها أو تقام عليها. ضف لما سبق أن الأصول الإجرائية التي تضمنها قانون دعاوى الحكومة رقم 25 لسنة 1958 و تعديلاته لم تكن تسري أمام محكمة العدل العليا طبقا لما نصت عليه المادة 12 من هذا القانون. و لهذا يمكننا القول بأن إجراءات التقاضي أمام محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا تقتصر على القواعد الإجرائية الواردة في الفصل الثالث و الثلاثين من قانون أصول المحاكمات الحقوقية رقم 42 لسنة 1952، أي المواد من 256 إلى 261، هذه القواعد الإجرائية التي طغى عليها طابع النقص و القصور عن تغطية جميع مراحل التقاضي أمام محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا.

لكن الملفت للانتباه هو أنه على الرغم من هذا النقص الواضح إلا أنه لم يوجد أي نص تشريعي يقيد القاضي الفاصل في المنازعات الإدارية خلال هذه الفترة بتطبيق بقية القواعد الإجرائية المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الحقوقية رقم 42 لسنة 1952 عدا ما ورد في الفصل الثالث و الثلاثين منه و سندنا في ذلك هو المادة الثانية من هذا القانون و التي نصت على أنه:" تسري أحكام هذا القانون على جميع القضايا الحقوقية التي ترفع إلى محاكم البداية و الاستئناف و التمييز و المحاكم الخاصة." و ولاية محكمة العدل العليا على ضوء ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952 و تعديلاته هي كأصل عام –باستثناء منازعات التقاعد- ولاية إلغاء و ليست ولاية تعويض كما أن دعوى الإلغاء لا تعد دعوى حقوقية و هذا ما يجعلنا نؤكد على أن قضاة محكمة العدل العليا غير ملزمين بتطبيق بقية القواعد الواردة في قانون أصول المحاكمات الحقوقية إذا ما وجد أي نقص في

الفصل الثالث و الثلاثين من هذا القانون[1]. و هو ما يعني بأن المشرع الأردني قد ترك نوعا من الحرية للقاضي الفاصل في المنازعات الإدارية في حالة عدم وجود نص في الفصل الثالث و الثلاثين أن يجتهد رأيه و ينتقي القواعد الإجرائية التي تنسجم و الطبيعة الخاصة للمنازعات المعروضة عليه مما ورد في قانون أصول المحاكمات الحقوقية من أحكام أو بالاقتباس من الاجتهادات القضائية المقارنة أو حتى باجتهاد رأيه و لهذا يمكننا القول بأنه على الرغم من وحدة التقنين الذي يحدد إجراءات التقاضي أمام جميع الجهات القضائية بما فيها تلك القواعد واجبة الإتباع أمام محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا و على الرغم من النقص المسجل على هذه الأخيرة في الإحاطة بجميع مراحل الدعوى الإدارية، إلا أنها تبقى ذات طابع خاص متميز و لا تشكل استثناءا عن بقية القواعد الواردة في قانون أصول المحاكمات الحقوقية.

3.2.2.1: في الفترة الممتدة ما بين 1989 و 1992. استمر تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة قائما على وضعه السابق إلى غاية صدور قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم 11 لسنة 1989 و الذي نصت المادة الثالثة منه في فقرتها (أ) على إنشاء محكمة ضمن ملاك وزارة العدل باسم محكمة العدل العليا، و ألغي تبعا لذلك اختصاص محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا، كما أحيلت جميع الدعاوى المقامة لدى هذه المحكمة الأخيرة إلى محكمة العدل العليا على ضوء الترتيبات الواردة في المادة 31 من القانون السابق. و لقد تضمن قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم 11 لسنة 1989، 33 مادة تم بموجبها تحديد النظام القانوني الخاص بأعضاء محكمة العدل العليا إلى جانب استحداث رئاسة للنيابة العامة الإدارية و توضيح القواعد الخاصة بتكوين هيئات محكمة العدل العليا و آليات سير عملها و تحديد نطاق اختصاص محكمة العدل العليا و إجراءات التقاضي الواجب إتباعها أمامها، كما نص هذا القانون أيضا على إنشاء

---

[1] نده. **القضاء الإداري**...، ص 481.

هيئة قضائية لفصل مسائل تنازع الاختصاص التي قد تقع ما بين محكمة العدل العليا و بقية المحاكم، هذه هي أبرز المسائل التي تضمنها قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم 11 لسنة 1989، أما فيما يخص قراءات فقه القانون الإداري الأردني بخصوص الصفة المؤقتة لهذا القانون، فقد ذهب البعض إلى انتقاد ذلك قائلا:

> " إن مأخذنا على القانون رقم 11 لسنة 1989 أنه قانون مؤقت و أن السلطة التنفيذية هي التي أصدرته بغياب السلطة التشريعية رغم أن الحاجة لم تكن ملحة لذلك إذ كان من الممكن أن تبقى محكمة التمييز على اختصاصاتها القضائية و الإدارية كمحكمة عدل عليا ريثما تجرى الانتخابات و ينعقد البرلمان الذي يمارس صلاحياته. و إنها لحالة تثير الحوار الفقهي الواسع أن تمارس السلطة التنفيذية عملا يخالف مبدأ المشروعية لتكون وظيفة هذا العمل مراقبة المشروعية ".[1].

لا يمكننا أن ننكر التعارض القائم ما بين الطبيعة المؤقتة لقانون محكمة العدل العليا رقم 11 لسنة 1989 وأحكام المادة 94 من الدستور التي تحدد شروط إصدار القوانين المؤقتة و لكن هذا الوضع بات أكثر من عادي في المنظومة القانونية الأردنية، حيث أصبحت القوانين المؤقتة تمثل عمودها الفقري. أما غالبية فقه القانون الإداري الأردني فلم تعر أي اهتمام للطبيعة المؤقتة للقانون السابق و مدى موافقتها أو مخالفتها لأحكام الدستور، بل اكتفت بالإشادة في مجمل كتاباتها بما حققه هذا القانون من شرعية دستورية لمحكمة العدل العليا باستجابته لنداء الدستور و وضعه نص المادة 100 منه موضع التنفيذ عن طريق إنشائه محكمة عدل عليا مستقلة و منفصلة عن محكمة التمييز[1].

---

[1] عباسي، جلال (بدون تاريخ نشر). **قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم 11 لعام 1989، شرح قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم 24 لعام 1988**. (بدون بيانات نشر)، ص 174.

[1] أبو العثم، فهد عبد الكريم (2005). **القضاء الإداري بين النظرية و التطبيق**. عمان، الأردن: دار الثقافة للنشر و التوزيع، 152-153؛ حافظ. **القضاء الإداري...**، ص 175-176؛ الزعبي، خالد سمارة (1989). **القانون الإداري و تطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية**.

لقد فرضت الطبيعة المؤقتة للقانون السابق على السلطة التنفيذية عرضه على البرلمان في أول اجتماع يعقده تطبيقا للمادة 94 من الدستور و تبعا لذلك صدر القانون الدائم لمحكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 و الذي لم يدخل تغييرات كبيرة على تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة بل أبقى على الملامح العامة للتنظيم الذي وضعه قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم 11 لسنة 1989، مع تكريسه لبعض التعديلات الجزئية و التي مست بصورة أساسية إما نطاق اختصاص محكمة العدل العليا أو إجراءات التقاضي أمامها أو حتى تلك المتعلقة بتكوين هيئاتها و آليات سير عملها و لعدم وجود اختلافات كبيرة ما بين الأحكام التي وردت في قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم 11 لسنة 1989 و نظيره الدائم رقم 12 لسنة 1992 فيما يتعلق بتنظيم القضاء الإداري الأردني، لم نعالج تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة على ضوء القانون الأول بل اكتفينا بدراستها في الفصول المتبقية من هذه الدراسة على ضوء نصوص القانون الأخير و تعديلاته مع الإشارة طبعا إلى ما كان عليه الوضع في ظل القانون المؤقت رقم 11 لسنة 1989 كلما دعت الحاجة إلى ذلك.

بعدما استعرضنا في هذا الفصل أهم التطورات التاريخية التي أدت إلى تجسيد التنظيم الحالي للقضائين الإداريين الفرنسي و الأردني، نصل إلى التأكيد على الاختلاف الملموس ما بين التنظيم الخارجي للقضاء الإداري الفرنسي و نظيره الأردني، حيث أن القضاء الإداري الفرنسي يشكل هرما متكاملا يتكون من 41 محكمة إدارية تعلوها 8 مجالس إدارية استئنافية و يتربع مجلس الدولة على قمة هذا الهرم في حين أن القضاء الإداري الأردني يقوم على وجود محكمة العدل العليا كجهة قضائية إدارية واحدة و وحيدة و هو الوضع الذي يستدعي منا الوقوف عنده مطولا فيما بعد للبحث في انعكاساته على فعالية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة الأردنية. و بتحديدنا للتنظيم الخارجي للقضائين الإداريين الفرنسي و

(بدون بيانات نشر)، ص 36؛ الغويري. **قضاء الإلغاء...**، ص 70؛ مدانات. هل تحققت...، ص 102.

الأردني ننتقل لدراسة التنظيم الداخلي لهما على ضوء الأطر القانونية الخاصة بهما و تجدر الإشارة في البداية إلى أن الإطار القانوني الذي سيتم على ضوئه دراسة التنظيم الداخلي للقضاء الإداري الفرنسي يتمثل في قانون القضاء الإداري لسنة 2000 و تعديلاته أما فيما يخص الإطار الدستوري فيمكننا التأكيد أنه على الرغم من أن أصالة و عراقة القضاء الإداري الفرنسي ليست محلا للنقاش إلا أن الدستور الفرنسي الحالي لم يشر لا من قريب و لا من بعيد إلى وجوده و لقد قام المجلس الدستوري الدستوري بتدارك صمت النصوص الدستورية عندما أضفى الطابع الدستوري على وجود، استقلالية و اختصاصات القضاء الإداري في قراري المبدأ الصادرين عنه بتاريخ 22 جويليه 1980 و 23 جانفي 1987، حيث أكد بموجبهما على قيام مبدأ أساسي في قوانين الجمهورية يتمتع بقيمة دستورية و هو يقضي بقيام قضاء إداري جنبا إلى جنب مع القضاء العادي مستقل و مختص بنظر المنازعات الإدارية و يمكننا اعتبار القرارين السابقين بمثابة الإطار الدستوري لقيام القضاء الإداري ما بين المؤسسات الدستورية للدولة الفرنسية[1].

على عكس القضاء الإداري الفرنسي لا تطرح مسألة دستورية إنشاء محكمة العدل العليا أي إشكالية، حيث تكفلت المادة 100 من دستور1952 بوضع الإطار الدستوري الخاص بإنشاء محكمة العدل العليا عندما نصت على أنه:" تعين أنواع جميع المحاكم و درجاتها و أقسامها و اختصاصاتها و كيفية إدارتها بقانون خاص، على أن ينص هذا القانون على إنشاء محكمة عدل عليا.". لكن هذا النص و إن وضع الإطار الدستوري لمحكمة العدل العليا إلا أنه لم يضف الطبيعة الإدارية على هذه المحكمة، فالمادة السابقة لم تشر لا من قريب و لا من بعيد إلى طبيعة محكمة العدل العليا كما أن تصفح المواد الواردة في الفصل السادس من الدستور و

---

(1) للتفصيل في هذه النقطة يرجع إلى:

De Laubadère, A. et Venezia, J.-CL. et Gaudemet, Y. op. cit., p. 38. et Chapus, R. op. cit. n. 2, p. 740-741, n. 967. et Gohin, O. op. cit., p. 31-33, n. 30-32.

المعنون بالسلطة القضائية يبرز إلى السطح إشكالية تحديد طبيعة محكمة العدل العليا و موقعها من تقسيم المحاكم في التنظيم القضائي الأردني، فقد نصت المادة 99 من الدستور على أن:" المحاكم ثلاثة أنواع- (1)المحاكم النظامية (2)المحاكم الدينية (3)المحاكم الخاصة.". إن قراءة هذه المادة مع المادة 100 السابق الإشارة إليها تؤدي بنا إلى القول بأن محكمة العدل العليا هي ضرب من ضروب المحاكم في الأردن و لهذا فهي لا تعدو أن تكون مجرد محكمة نظامية، دينية أو خاصة. فما مدى صحة هذا القول على ضوء بقية النصوص الدستورية الواردة في الفصل السادس من الدستور؟.

تعد المحاكم النظامية على ضوء المادة 102 من الدستور صاحبة الولاية العامة بنظر المنازعات المدنية و الجزائية بما فيها الدعاوى التي تقيمها الحكومة أو تقام عليها و يتوافق هذا المفهوم مع بعض التعريفات الفقهية التي تؤكد على أن المشرع الأردني قد استعمل تعبير المحاكم النظامية للمحاكم الحقوقية و الجزائية التي تختص بالفصل في المنازعات المدنية بين الأفراد فيما بينهم أو بينهم و بين الدولة عندما تتعامل بصفتها شخص عادي. و كذلك تلك التي تختص بالنظر و الفصل في القضايا الجزائية التي تحال إليها من جهات الإحالة[1].

أما المحاكم الدينية بنوعيها المحاكم الشرعية و مجالس الطوائف الدينية (المادة 104 من الدستور)، فهي المحاكم التي تختص بصورة أساسية بنظر مسائل الأحوال الشخصية، الأوقاف و الدية طبقا لما نصت عليه المواد من 105 إلى 109 من الدستور. في حين تعرف المحاكم الخاصة على أنها:" المحاكم التي يفوض إليها حق القضاء في المواد المدنية(الحقوقية) و الجزائية خروجا على مبدأ ولاية القضاء النظامي."[1].

---

(1) هلسا. **أسس التشريع...،** ص 104.

(1) شوشاري، صلاح الدين (2010). **شرح قانون أصول المحاكمات المدنية**. (الطبعة الأولى). عمان، الأردن: دار الثقافة للنشر و التوزيع، ص 59.

أمام السكوت المطبق للنصوص الدستورية عن تحديد طبيعة اختصاصات محكمة العدل العليا، كان لزاما علينا الرجوع إلى أحكام قانونها بغرض تحديد طبيعة اختصاصاتها و بتفحص نص المادة التاسعة من هذا القانون يتضح بأنها تختص بنظر طائفة من المنازعات الإدارية التي حددتها المادة السابقة أو حتى تلك التي حددتها نصوص القوانين الخاصة و باسقاط هذا الأمر على النصوص الدستورية و التعريفات الفقهية السابقة نصل إلى القول بأن محكمة العدل العليا لا تعد محكمة نظامية، رغم أن جانبا من الفقه يؤكد ذلك[2]؛ لجملة من الأسباب يتعلق أولها بما يؤكده معظم الفقه الأردني من أن المحاكم النظامية أربعة أنواع ألا و هي: الصلح، البداية، الاستئناف و محكمة التمييز[3] و هو التقسيم الذي يتأكد بمجرد الإطلاع على قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 17 لسنة 2001، حيث نظم المشرع الأردني المحاكم الأربعة السابق الإشارة إليها بموجب هذا القانون على اعتبارها محاكم نظامية دون أدنى إشارة إلى محكمة العدل العليا و لو كانت محكمة العدل العليا محكمة نظامية لكان المشرع الأردني قد نظمها بموجب هذا القانون على غرار بقية المحاكم النظامية.

أما السبب الثاني فيتعلق بطبيعة الاختصاصات المسندة إلى محكمة العدل العليا، حيث تختص محكمة العدل العليا على ضوء المادة التاسعة من قانونها بنظر دعوى الإلغاء بصورة أساسية إلى جانب بعض دعاوى القضاء الكامل بما فيها دعاوى

---

[2] الأخرس، نشأت عبد الرحمن (2008). **شرح قانون أصول المحاكمات المدنية "دراسة مقارنة"**. عمان، الأردن: دار الثقافة للنشر و التوزيع، (الجزء الأول: التنظيم القضائي و الاختصاص و القضاء المستعجل)، ص 58. كما أن الموقع الرسمي للمجلس القضائي الأردني يدرج محكمة العدل العليا ضمن دائرة المحاكم النظامية، مع الإشارة بين قوسين إلى أنها جهة القضاء الإداري. www. jc. jo.

[3] الزعبي. **أصول المحاكمات...**، ص 122؛ شوشاري. **شرح قانون...**، ص 53؛ القيسي. **القضاء الإداري**، ص 165؛ الشوبكي. **القضاء الإداري...**، ص 171.

التعويض عن القرارات الإدارية التي تختص بنظر طعون إلغائها، و نظر دعوى الإلغاء يعد اختصاصا أصيلا لمحكمة العدل العليا، حيث أصدرت محكمة التمييز العديد من القرارات التي أكدت بموجبها على خروج دعوى الإلغاء من دائرة اختصاص المحاكم النظامية سواء في المرحلة السابقة على صدور قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم 11 لسنة 1989[1]، أو في ظل تطبيق أحكام هذا القانون[2]، أو حتى بعد صدور قانون محكمة العدل العليا الحالي[1]، إلا إذا ما

---

[1] قرار محكمة التمييز رقم 323\1976 السابق الإشارة إليه، ص 60، و الذي جاء فيه:"... إن المحاكم العادية ممنوعة من النظر في طلب إلغاء القرارات الادارية إلا ما ورد بشأنه نص صريح كما هو الحال في الطعون المتعلقة بانتخابات البلديات التي أصبحت من اختصاص محكمة البداية صراحة ...". كما أكد بعض فقه القانون الإداري الأردني على عدم اختصاص المحاكم النظامية برؤية دعوى الإلغاء خلال هذه الفترة قائلا:" ... و لقد ترتب على بقاء اختصاصات محكمة العدل العليا ذات الطبيعة الإدارية كما هي: أن كافة المنازعات الأخرى من ذات الطبيعة تنظرها غيرها من محاكم التشكيل القضائي، و هذه المحاكم لا تستطيع التعرض لإلغاء القرارات الإدارية التي تخرج عن الإختصاصات المحددة لهذه المحكمة، و لا تملك سوى التعويض عن أثارها الضارة،..." الغويري. **قضاء الإلغاء...،** ص 105-106.

[2] قرار محكمة التمييز بصفتها الحقوقية رقم 283\1991 (هيئة خماسية)، الصادر بتاريخ 24\8\1991. منشورات مركز عدالة. و الذي أكدت فيه على أنه:"... استقر الاجتهاد على أنه من حق المحاكم النظامية أن تتعرض لقانونية القرارات الادارية للتوصل إلى إصدار الحكم في المسائل الحقوقية المعروضة أمامها و أن تشل أثارها دون أن تتعرض الى هذه القرارات بالالغاء ...".

[1] قرار محكمة التمييز بصفتها الحقوقية رقم 1890\1997 (هيئة خماسية)، الصادر بتاريخ 18\1\1997. منشورات مركز عدالة. و الذي جاء فيه:"... من الرجوع الى أحكام المادتين (102، 103) من الدستور، والمادة الثانية من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (26) لعام 1952، الباحثة عن اختصاص المحاكم النظامية نجد أن ولاية هذه المحاكم تتناول حق القضاء في جميع المواد المدنية و الجزائية الخارجة عن اختصاص المحاكم المدنية و المحاكم الخاصة. حيث أن الدعاوى المدنية بالمعنى الذي انعقد عليه اجماع الفقه و القضاء هي التي

ورد نص خاص يقضي باختصاصها بنظر دعاوى إلغاء قرارات إدارية محددة، ففي هذه الحالة يتقرر اختصاصها تطبيقا للنص و ليس بالنظر إلى ولايتها العامة.

لكن التعديل الذي طرأ على نص المادة 30 من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم 24 لسنة 1988 بموجب القانون رقم 14 لسنة 2001، يعيد طرح التساؤل حول مدى اختصاص محاكم البداية بنظر دعوى الإلغاء دون وجود نص خاص، حيث نصت هذه المادة بصيغتها المعدلة على أنه:" تختص محكمة البداية بالنظر والفصل في الدعاوى التي لا تدخل في اختصاص محكمة أخرى بمقتضى أي قانون نافذ المفعول، كما تختص بالنظر والفصل في الطلبات المستعجلة وجميع الطلبات المرتبطة بالطلب الأصلي مهما تكن قيمتها أو نوعها.". و رغم عمومية و شمولية هذا النص إلا أن محكمة التمييز لا تزال تؤكد على أن المحاكم النظامية و إن كانت مختصة بنظر دعاوى التعويض التي تكون الحكومة طرفا فيها جنبا إلى جنب مع محكمة العدل العليا، إلا أن محكمة العدل العليا تنفرد عن المحاكم النظامية باختصاص نظر دعاوى إلغاء القرارات الإدارية و هو ما أشارت إليه في عديد قراراتها، و لقد جاء في أحدها أن:"... اختصاص محكمة العدل العليا يتحدد على ضوء الغاية التي يتوخى رافع الدعوى الحصول عليها لأن موضوع الدعوى هو الذي يحدد الاختصاص. و أن دعوى الإلغاء يجب أن تنصب على القرار المطعون فيه فإذا كان هدف رفع الدعوى هو إلغاء القرار لعدم المشروعية أو مخالفته للقانون فتكون محكمة العدل العليا هي المختصة. و أن المطالبة بمنع المعارضة في

تتعلق بالأموال المنقولة وغير المنقولة والتعويض عن أي حق. و حيث أن هذه الدعوى لا يتعلق موضوعها بهذه المواد و إنما يتعلق بالطعن في إجراءات ادارية فانها لا تدخل في مفهوم الدعاوى المدنية بالمعنى المتقدم ذكره. حيث أن القانون فيما يختص بالاجراءات و القرارات الادارية قد أناط بمحكمة العدل العليا صلاحية النظر في الطعون المتعلقة بها المقدمة ممن له صفة أو مصلحة و حدد أنواع القرارات التي تقبل الطعن بهذه الطريقة فان ما ينبني على ذلك أن محكمة البداية و الاستئناف لا تعتبر مختصة بنظر هذه الدعوى ما لم يرد نص خاص على إدخالها ضمن ولايتها ...".

حق من الحقوق يدخل ضمن اختصاص المحاكم النظامية لا ضمن اختصاص محكمة العدل العليا. و أن المحاكم النظامية و محكمة العدل العليا مختصة بنظر دعاوى التعويض الناشئة عن القرارات الإدارية و للمتضرر الحق باللجوء إلى إحدى الجهتين المذكورتين. و أن لجوء المتضرر لإحداها يجعلها هي المختصة و يمتنع عليه اللجوء إلى الأخرى و إلى هذا ذهبت محكمةالتمييزبقراراتهاذوات الأرقام 3422\2002، 2571\2004 و 3375\2007..."[1].

ضف لما سبق أن أهم ما يميز المحاكم النظامية هو ولايتها العامة في حين أن محكمة العدل العليا تتمتع باختصاص محدود في نظر دعاوى الإلغاء و بعض دعاوى القضاء الكامل بما فيها دعاوى التعويض عن القرارات الإدارية التي تختص بنظر طعون إلغائها، كما يمكننا تأكيد فكرة استقلالية محكمة العدل العليا عن هرم المحاكم النظامية بالإستناد إلى الإجتهادات القضائية الصادرة عن كل من محكمة التمييز محكمة العدل العليا و الهيئة القضائية المشار إليها بالمادة 29 من قانون محكمة العدل العليا و التي تعتبر بمثابة محكمة تنازع الإختصاص و هي بصدد تطبيق المادة 112 من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم 24 لسنة 1988 بعد تعديلها بموجب القانون رقم 14 لسنة 2001، حيث نصت هذه المادة على أنه:" إذا قضت المحكمة بعدم اختصاصها وجب عليها إحالة الدعوى بحالتها إلى المحكمة المختصة." فرغم عموم هذا النص و إطلاقه إلا أن تفسير محكمة التمييز له قد جعل نطاق تطبيقه مقصورا على المحاكم النظامية فقط و هو ما أكدته محكمة التمييز في أحد قراراتها و الذي جاء فيه:"... يقتصر إحالة الدعوى لعدم الاختصاص بمقتضى المادة 112 من قانون أصول المحاكمات المدنية على المحاكم المنصوص عليها في قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم17 لسنة 2001

---

[1] قرار محكمة التمييز بصفتها الحقوقية رقم 1503\2007 (هيئة خماسية)، الصادر بتاريخ 21\10\2007. منشورات مركز عدالة.

دون الجهات القضائية الأخرى ..."[1]. و يدعونا تحديد محكمة التمييز لنطاق تطبيق هذا النص إلى البحث عن مدى امكانية تطبيقه على محكمة العدل العليا فإذا كان الأمر كذلك فعندئذ لا بد من التسليم بأن محكمة العدل العليا لا تعدو أن تكون مجرد محكمة نظامية و إلا فإنها ستكون –على حسب أنواع المحاكم المشار إليها بالمادة 99 من الدستور- محكمة دينية أو خاصة و في سياق الإجابة على التساؤل السابق فقد أشارت الهيئة القضائية المشار إليها في المادة 29 من قانون محكمة العدل العليا في قرار صادر عنها إلى أنه:"... تعتبر محكمة العدل العليا محكمة قضاء إداري ومستقلة عن القضاء المدني، حيث أوضحت المواد (9، 10، 12، 13، 14، 15، 16، 17) من قانون هذه المحكمة مجالات اختصاصاتها والأوضاع والوسائل القانونية التي تقام الدعاوى لدى محكمة العدل بالاستناد إليها، فإن حكم المادة (112) من قانون أصول المحاكمات المدنية لا يطالها، ولا يصح إقامة الدعوى لديها إلا وفقاً لأحكام قانونها ولا يسري حكم المـ ـادة (112) المشار إليها إلاّ على المحاكم المدنية النظامية ..."[2]. و هو ذاته الأمر الذي أعادت التأكيد عليه محكمة العدل العليا في عديد الأحكام الصادرة عنها، حيث أكدت في بعضها على أن:"... يعتبر حكم المادة (112) من قانون أصول المحاكمات المدنية واجب التطبيق ضمن إطار المحاكم النظامية المدنية، ولا يمتد حكم هذا النص ليشمل محكمة العدل العليا التي هي **محكمة إدارية خاصة**، ..."[3]. و بهذا نصل إلى التأكيد على أن محكمة العدل العليا ليست محكمة نظامية. لكن الملفت للإنتباه في

---

[1] قرار محكمة التمييز بصفتها الحقوقية رقم 1447\2008 (هيئة عامة)، الصادر بتاريخ 29\10\2008. منشورات مركز عدالة.

[2] قرار محكمة التمييز بصفتها الحقوقية رقم 431\2005 (هيئة خاصة)، الصادر بتاريخ 4\5\2005. منشورات مركز عدالة.

[3] حكم محكمة العدل العليا رقم 17\2005 (هيئة خماسية)، الصادر بتاريخ 31\1\2005. منشورات مركز عدالة.

هذا الحكم الأخير هو تأكيده على أن محكمة العدل العليا هي محكمة إدارية خاصة. فهل حقيقة تعد محكمة العدل العليا محكمة خاصة؟.

قبل أن نعالج هذه المسألة نود التأكيد على أنه لا يختلف اثنان في أن محكمة العدل العليا ليست محكمة دينية بالنظر إلى الفرق الشاسع ما بين طبيعة اختصاصات كل منهما، حيث تختص محكمة العدل العليا بنظر المنازعات الإدارية في حين تختص المحاكم الدينية بنظر مسائل الأحوال الشخصية بصفة أساسية إلى جانب قضايا الأوقاف و الدية طبقا لما نصت عليه المواد من 105 إلى 109 من الدستور و لا وجه للمقارنة ما بين اختصاصات كل منهما. و نعود مرة أخرى للإجابة على السؤال الذي طرحناه سابقا لنؤكد على أن البحث في مدى اعتبار محكمة العدل العليا محكمة خاصة حسبما يذهب إليه البعض[1] هي مسألة تحكمها عديد الإعتبارات المتناقضة القابلة للمناقشة و التي سنحاول تبسيطها في الأسطر التالية.

تتميز المحاكم الخاصة على ضوء ما نصت عليه المادتين 102 و 110 من الدستور بكونها تمارس إختصاصات محدودة وفقا لأحكام القوانين الخاصة بها و محكمة العدل العليا كما سبق لنا و أشرنا تمارس اختصاصات محددة إما بموجب قانونها أو بعض القوانين الخاصة و هي الحجة التي استند إليها البعض للتأكيد على أن محكمة العدل العليا لا تعدو أن تكون مجرد محكمة خاصة، لكن هذه الحجة ليست مستعصية على الرد لأن الولاية المحدودة للمحاكم الخاصة على ضوء المادة 102 من الدستور و كذلك التعريفات الفقهية السابق الإشارة إليها تتقرر في نظر الدعاوى المدنية و الجزائية بما فيها الدعاوى التي تكون الحكومة طرفا فيها، فلو كانت محكمة العدل العليا مختصة فقط بنظر دعاوى القضاء الكامل لصح لنا

---

[1] ورقة عمل بعنوان:" **مقدمة عن وضع القضاء في الأردن**". (2004)، المركز العربي لتطوير حكم القانون و النزاهة، و المؤسسة الدولية للنظم الإنتخابية، منشورة على شبكة الإنترنت و مستخرجة بواسطة محرك البحث Google، ص8.

اعتبارها محكمة خاصة قد فوض إليها استثناء على اختصاص المحاكم النظامية ولاية نظر الدعاوى المدنية التي تكون الحكومة طرفا فيها، لكن ما يحول دون القول بذلك هو أن محكمة العدل العليا تختص بصفة أساسية بنظر دعوى الإلغاء إلى جانب اختصاصها الإستثنائي بنظر بعض دعاوى القضاء الكامل بما فيها دعاوى التعويض عن القرارات الإدارية التي تختص بنظر طعون إلغائها و لا يختلاف إثنان حول القول بأن دعوى الإلغاء ليست دعوى مدنية كما أنه قد سبق لنا أن أوضحنا بأن المحاكم النظامية لا تختص بنظر دعوى الإلغاء كما أنها لم تختص بنظرها حتى في الفترة السابقة على إنشاء محكمة العدل العليا بل هي اختصاص أصيل أنيطت ممارسته لأول مرة بمحكمة العدل العليا. و تطبيقا للقاعدة القائلة بأن فاقد الشيء لا يعطيه نصل إلى القول بأن المحاكم النظامية لم و لا تملك ولاية الإلغاء فكيف تفوضها إلى محكمة العدل العليا على فرض أنها مجرد محكمة خاصة؟. و هنا يكمن تميز محكمة العدل العليا عن بقية المحاكم الخاصة القائمة في المملكة و التي تمارس اختصاصات كانت تندرج سابقا ضمن دائرة اختصاص المحاكم النظامية مثل محكمة الجنايات الكبرى، محكمة صيانة أملاك الدولة... و غيرها. لكن لا بد من الإستدراك قليلا للتأكيد على أن التحديد الحصري لدائرة اختصاص محكمة العدل العليا لا يدحض فكرة اعتبارها محكمة قضاء إداري إذا ما قارناها بالتجربة المصرية، فالمشرع المصري لم يمنح مجلس الدولة الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية إلا بموجب المادة 172 من الدستور المصري الصادر بتاريخ 11 سبتمبر 1971 و التي وضعت حيز التطبيق بموجب قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 و رغم ذلك لم ينكر فقه القانون الإداري المصري على مجلس الدولة وصف القضاء الإداري في المرحلة السابقة على هذا التاريخ.

و بهذا نصل إلى القول بأن الإختصاص الحصري لمحكمة العدل العليا هو السبب الأساسي الذي أدى إلى القول باعتبارها محكمة خاصة كما أن هذا التصنيف قد فرضته الإعتبارات العملية المتعلقة بضرورة إدراج محكمة العدل العليا في خانة إحدى المحاكم المنصوص عليها في المادة 99 من الدستور تجنبا لإبقاء محكمة العدل العليا على الهامش، أي خارج دائرة التصنيف. و الأمر الملفت للإنتباه في

هذا السياق هو أنه على الرغم من أن معظم الكتابات الفقهية التي تناولت موضوع المحاكم الخاصة، لم تدرج محكمة العدل العليا ضمن دائرة المحاكم الخاصة[1]، إلا أن محكمة العدل العليا قد أكدت في عديد الأحكام الصادرة عنها بأن:"... حكم المادة (112) من قانون الأصول المدنية لا يطال أو يشمل محكمة العدل العليا، باعتبارها محكمة إدارية و خاصة ..."[2]. و على فرض صحة ما ذهبت إليه محكمة العدل العليا في وصف نفسها بأنها محكمة قضاء إداري و خاصة فيحق لنا أن نطرح على بساط البحث التساؤل التالي، يطالب معظم الفقه الأردني في الوقت الحالي بمنح محكمة العدل العليا الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية و هي المطالب التي سنناقشها فيما بعد، فعلى فرض أنه قد تم تبني هذه المطالب ماذا سيصبح موقع محكمة العدل العليا من تقسيمات المحاكم المشار إليها في المادة 99 من الدستور؟!. في هذه الحالة سيهدم الأساس الذي تم على ضوئه اعتبارها محكمة خاصة، هل سنعود عندها للقول بأنها محكمة نظامية و أن مصطلح المحاكم النظامية يضم المحاكم المدنية و الإدارية جنبا إلى جنب؟!. هذا مجرد تساؤل نكتفي بطرحه دون محاولة الإجابة عنه، لنؤكد على أن المشرع الدستوري الأردني قد نص على استحداث محكمة العدل العليا بصورة عرضية دون أن يعمل على التوفيق ما بين مضمون النص المستحدث لها (المادة 100 من الدستور) و نصوص المواد المحيطة به خاصة المادة 99 من الدستور المتعلقة بتحديد أنواع

---

[1] الشوبكي. **القضاء الإداري...،** ص من 172 إلى 174؛ شوشاري. **شرح قانون...،** ص 60؛ القضاة، مفلح (1994). **القضاء النظامي في الأردن**. عمان، الأردن: لجنة تاريخ الأردن، ص من 101 إلى 114.

[2] حكم محكمة العدل العليا رقم 1\2004 (هيئة خماسية)، الصادر بتاريخ 25\2\2004. منشورات مركز عدالة. و هي ذاتها العبارة التي وردت في عديد الأحكام الأخرى التي صدرت عن هذه المحكمة منها حكمها رقم 119\2004 (هيئة خماسية)، الصادر بتاريخ 28\4\2004. منشورات مركز عدالة.

المحاكم و يجدر بالمشرع الدستوري الأردني العمل على التنسيق ما بين نصوص مواد الفصل السادس من الدستور بما يتلائم و النهج المزدوج الذي اختطه لتنظيمه القضائي و نقترح عليه في هذا السياق:

أ- أن يستبدل عبارة محكمة العدل العليا الواردة في الفصل السادس من الدستور بعبارة المحاكم الإدارية لثلاثة أسباب أساسية؛ يتعلق السبب الأول بدرء ما قد يثار في المستقبل من إشكالات حول عدم دستورية إنشاء المحاكم الإدارية الإبتدائية و يرتبط السبب الثاني بضرورة تأكيد الطابع الإداري لهذه المحاكم بصورة عامة و محكمة العدل العليا بصورة خاصة و بهذا يوصد المشرع الأردني باب الخلاف الفقهي الخاص بتحديد طبيعة هذه المحكمة و غيرها من المحاكم التي قد تستدعي سنة التطور إنشائها مستقبلا أما السبب الثالث و الأخير الذي يقف وراء وضعنا لهذا الاقتراح فهو يتعلق بضرورة توحيد الأسلوب المستعمل من قبل المشرع الدستوري الأردني عند تحديد أنواع المحاكم، حيث أنه لم يشر إلى أي محكمة باسمها و إنما أشار إلى أنواعها بصيغة العموم و بما يدل على طبيعتها فقط مثلا: المحاكم النظامية، الدينية و الخاصة.

ب- أن يعدل نصوص مواد الفصل السادس من الدستور بما يتماشى و وضع الاقتراح السابق موضع التنفيذ، بحيث يتم تعديل نص المادة 99 من الدستور بما يفيد قيام المحاكم الإدارية كنوع من أنواع المحاكم في المملكة إلى جانب المحاكم النظامية، الدينية و الخاصة و كذلك تعديل المادة 98 من الدستور بما يؤدي إلى المماثلة ما بين قضاة المحاكم النظامية، الشرعية و كذلك الإدارية فيما يخص تنظيم آلية تعيينهم و عزلهم كما نأمل أيضا أن يتم حذف عبارة "على أن ينص هذا القانون على إنشاء محكمة عدل عليا" من عجز المادة 100 من الدستور ما دام أن هذه المحكمة قد تم إنشائها فعلا على أرض الواقع، كما أن لفظ المحاكم الوارد في مستهل هذه المادة يستوعب جميع أنواع المحاكم المنصوص عليها في المادة 99 من الدستور بما فيها المحاكم الإدارية، و هذا في حالة ما إذا ما تم تبني الاقتراح الخاص بتعديل هذه المادة الأخيرة.

إلى جانب الإطار الدستوري السابق لمحكمة العدل العليا و الإشكالات التي يحملها في طياته، نجد بأن الإطار التشريعي لتنظيم محكمة العدل العليا يتمثل في القانون رقم 12 لسنة 1992 و تعديله (المعدل بالقانون رقم 2 لسنة 2000)[1]، و استكمالا لسلسلة الاقتراحات السابقة نقترح في هذا المقام أن يتم تعديل تسمية هذا القانون إلى قانون تشكيل المحاكم الإدارية أسوة بقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 17 لسنة 2001[2].

على ضوء الأطر القانونية السابقة سنقوم بتحديد التنظيم الداخلي لكل من القضاء الإداري الفرنسي و نظيره الأردني.

---

[1] إذا ما وردت عبارة قانون محكمة العدل العليا دون أي تحديد في هذه الدراسة فإننا نقصد بها قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 و تعديله.

[2] لقد تم تشكيل لجنة خاصة في وزارة العدل قبل حوالي تسع سنوات و لقد أعدت مشروعا لإعادة تنظيم القضاء الإداري الأردني بإسم مشروع قانون تشكيل المحاكم الإدارية و سنقوم بالإشارة إلى نصوص هذا المشروع في ثنايا هذه الدراسة على اعتباره مجرد اقتراح يستحق المناقشة بالنظر لصدوره عن لجنة مكونة من مجموعة من رجال القانون الإداري الأردني الذين جمعوا ما بين الجانبين الأكاديمي و العملي.

الفصل الثاني:

الأحكام المتعلقة بأعضاء القضاء الإداري في فرنسا و الأردن.

لم يسر المشرعان الفرنسي و الأردني على نسق واحد عند تحديدهما للأحكام المتعلقة بأعضاء القضاء الإداري رغم وحدة الهدف الذي يرميان إلى تحقيقه و المتمثل في ضمان أكبر قدر ممكن من الفعالية لهذه الجهات في أداء المهام المنوطة بها. و لقد قمنا في هذا الفصل بإبراز أهم الأحكام المتعلقة بأعضاء القضاء الإداري في بلدي الدراسة مع البحث في انعكاساتها على فعالية هذا القضاء في إخضاع الإدارة العامة لمبدأ المشروعية و ذلك في مبحثين أساسيين حيث خصصنا المبحث الأول لدراسة الأحكام المتعلقة بأعضاء القضاء الإداري الفرنسي في حين تطرقنا في المبحث الثاني إلى دراسة الأحكام المتعلقة بأعضاء محكمة العدل العليا.

1.2: الأحكام المتعلقة بأعضاء القضاء الإداري الفرنسي.

لقد ميز المشرع الفرنسي ما بين الأحكام الخاصة بأعضاء مجلس الدولة (المطلب الأول) و تلك المتعلقة بأعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية (المطلب الثاني)، حيث لايزال أعضاء هذه الجهات الأخيرة يشكلون هيكلا مستقلا عن أعضاء مجلس الدولة رغم روابط التواصل القائمة بينهما.

1.1.2: مجلس الدولة.

يضم مجلس الدولة بالوقت الحالي حوالي 332 عضو، 199 عضو يقومون بأداء عملهم داخل المجلس في حين يتولى 133 عضو العمل خارجه[1]، و لم نتناول في هذا المطلب جميع جوانب النظام القانوني لأعضاء مجلس الدولة، بل ركزنا على نقطتين أساسيتين بالنظر لأهميتهما الخاصة من جهة و تعلقهما المباشر بموضوع الدراسة من جهة أخرى ألا و هما الفئات التي يتكون منها أعضاء مجلس الدولة إلى جانب المركز القانوني لأعضاء المجلس و لقد عالجنا النقطتين السابقتين من خلال الفروع التالية.

1.1.1.2: التنظيم القانوني للفئات التي يتكون منها أعضاء مجلس الدولة.

نصت المادة L.121-2 من قانون القضاء الإداري على أن يتألف مجلس الدولة من: نائب الرئيس، رؤساء الأقسام، مستشاري الدولة في الخدمة العادية، مستشاري الدولة في الخدمة غير العادية، مراجعي العرائض، مستمعي الدرجة الأولى و مستمعي الدرجة الثانية. و لقد حددنا الأحكام التفصيلية المتعلقة بكل فئة من الفئات السابقة على ضوء ما ورد في قانون القضاء الإداري و تعديلاته من أحكام كما يلي.

أولا: نائب رئيس مجلس الدولة. يختار نائب رئيس مجلس الدولة من بين رؤساء الأقسام أو مستشاري الدولة في الخدمة العادية و يعين بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل (L.133-1)، و ينوب عنه في حال غيابه أو قيام عائق حال دون توليه لمهامه أقدم رؤساء الأقسام وفقا لترتيب جدول الأقدمية، باستثناء الحالتين المشار إليهما في المادتين R.122-21، R.123-23 من قانون القضاء الإداري و المتعلقتين باستخلاف نائب رئيس

---

[1] أخذت هذه الإحصائيات بتاريخ 1\4\2007 و هي منشورة على الموقع الرسمي لمجلس الدولة الفرنسي، مع العلم بأن جميع الإحصائيات الواردة في هذا المطلب مأخوذة بنفس التاريخ و من نفس الموقع. www. conseil-etat.fr.

مجلس الدولة في كل من جمعية المنازعات و اللجنة الدائمة على الترتيب (R.121-8).

كما نصت المادة L.121-1 من قانون القضاء الإداري في فقرتها الأولى على أن يضمن نائب رئيس مجلس الدولة رئاسة المجلس و بهذا يكون المشرع الفرنسي قد أضفى الإطار القانوني على الرئاسة الفعلية للمجلس من طرف نائب رئيسه، ففي السابق كانت المادة الأولى من الأمر رقم 45-1708 تنص على أن يتبع مجلس الدولة رئيس الحكومة المؤقتة للجمهورية الفرنسية بصفته رئيسا لمجلس الوزراء، إلا أن هذه الرئاسة كانت مجرد رئاسة قانونية شرفية يتولاها فقط في الاحتفالات الرسمية لأن الرئاسة الفعلية للمجلس كانت تعود إلى نائب رئيس المجلس و لكن دون أي سند قانوني و يمكننا تبرير هذه الازدواجية في رئاسة المجلس بالطبيعة المزدوجة للاختصاصات التي يتولاها مجلس الدولة من جهة و ضرورة تمتعه بنوع من الاستقلالية عند ممارسته لاختصاصاته في مواجهة السلطة التنفيذية التي يتبعها من جهة أخرى.

لكن التعديل الذي كرسته الفقرة الأولى من المادة L.121-1 من قانون القضاء الإداري و إن شكل خطوة إيجابية في إضعاف رابطة المجلس بالوزير الأول إلا أنه لم يقطعها بصورة نهائية، بدليل أن الفقرة الثانية من ذات المادة قد أبقت على حق الوزير الأول و في حال غيابه وزير العدل في ترأس الجمعية العامة للمجلس. و لقد أعاب فقه القانون الإداري الفرنسي –و بحق- على التعديل السابق احتفاظه بالتسمية التقليدية لنائب رئيس مجلس الدولة و عدم منحه تسمية الرئيس رغم إضفاء الإطار القانوني على رئاسته الفعلية للمجلس، كما أن هذا الوضع –حسب ذات الجانب- يدعو إلى التساؤل عن الأسباب التي تحول دون استكمال خطوات التعديل السابق و إضفاء تسمية الرئيس على نائب رئيس مجلس الدولة، فهل تعود هذه الأسباب إلى عدم الرغبة في إضفاء المزيد من الدعم لاستقلالية المجلس في مواجهة السلطة التنفيذية أم أنها تتعلق بتجنب تعديل القواعد

المتعلقة بتعيين نائب رئيس مجلس الدولة[1]؟. و يبقى منتظرا من المشرع الفرنسي في هذا الإطار أن يستكمل الخطوة الإيجابية السابقة بأخرى تدعمها و تمنح لنائب رئيس مجلس الدولة تسمية الرئيس مع تعديل قواعد تعيينه بما يتلائم و وضعيته الجديدة، إلى جانب التخلي عن رئاسة الوزير الأول و وزير العدل للجمعية العامة لمجلس الدولة خاصة و أن هذه الرئاسة ليست رئاسة فعلية بل مجرد رئاسة قانونية شرفية كما سبقت الإشارة إلى ذلك و بهذا التعديل المقترح يقوم المشرع الفرنسي بالمطابقة التامة ما بين الواقعين القانوني و الفعلي لرئاسة مجلس الدولة بصورة عامة و الجمعية العامة للمجلس بصورة خاصة.

ثانيا: رؤساء الأقسام. طبقا لنص المادة L.133-2 من قانون القضاء الإداري يختار رؤساء الأقسام من بين مستشاري الدولة في الخدمة العادية و يعينون بموجب مرسوم يصدر عن مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل و يبلغ عدد رؤساء الأقسام في الوقت الحالي سبعة.

ثالثا: مستشاري الدولة في الخدمة العادية. لقد بلغ إجمالي تعدادهم سنة 2007، 158 مستشار دولة في الخدمة العادية و هم موزعون داخل المجلس و خارجه، 89 مستشار معينون داخل المجلس في حين أن 69 مستشار يتولون أداء مهام خارجية. و لقد جمع المشرع الفرنسي عند تحديده لطرق اختيارهم ما بين الترقية من بين أعضاء المجلس و التعيين من خارجه مع تخصيص نسبة معينة لتمثيل أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية.

أ- مستشاري الدولة في الخدمة العادية المعينون عن طريق الترقية من بين أعضاء المجلس: لقد خصص المشرع الفرنسي نسبة الثلثين من الوظائف الشاغرة في فئة مستشاري الدولة في الخدمة العادية للتعيين فيها من بين أعضاء مجلس الدولة من فئة مراجعي العرائض (الفقرة الثانية من المادة L.133-3)، بصرف النظر عما إذا كان مراجع العرائض قد رقي من وظيفة

[1] Gonod, p. (5 juillet 2004). L'article L.121-1 du code de justice administrative, d'une singularité à l'autre. **AJDA**. n. 25 (2004). P. 1321.

مستمع أو عين من خارج المجلس. و يتم ترفيع مراجعي العرائض إلى رتبة مستشاري الدولة في الخدمة العادية إذا ما أنهوا على الأقل 12 سنة خدمة في رتبة مراجعي العرائض أو 17 سنة على الأقل خدمة كأعضاء في مجلس الدولة (الفقرة الأولى من المادة R.*134-3)، و تتم هذه الترفيعات من الناحية النظرية بالاختيار من قائمة بثلاثة أسماء يعدها نائب رئيس المجلس بالتشاور مع رؤساء الأقسام (R.*134-4)، إلا أن العمل داخل مجلس الدولة قد استقر على أن تتم هذه الترقية بالأقدمية و ليس بالاختيار[1] و هو ما يسمح بتأمين استقلالية أعضاء المجلس سواء في مواجهة السلطة التنفيذية أو حتى في مواجهة السلطات الداخلية للمجلس.

كما استحدث المشرع الفرنسي إلى جانب الترقية السابقة أسلوب الترقية التلقائية أو الآلية لمراجعي العرائض إلى رتبة مستشاري الدولة في الخدمة العادية بإتمامهم 18 سنة خدمة في رتبتهم، مع مراعاة الترتيبات الواردة في المادة R.*134-5 من قانون القضاء الإداري.

ب- **مستشاري الدولة في الخدمة العادية المعينون من خارج المجلس**: إلى جانب التعيين عن طريق الترقية من بين أعضاء مجلس الدولة نجد بأن المشرع الفرنسي قد سمح بتعيين الثلث الباقي من الوظائف الشاغرة في فئة مستشاري الدولة في الخدمة العادية من خارج مجلس الدولة، حيث خصص نسبة السدس من الوظائف الشاغرة و المخصصة للتعيينات الخارجية لشغلها بالاختيار من بين أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية الذين لهم رتبة رئيس و يمارسون وظيفة رئيس محكمة إدارية، نائب رئيس محكمة باريس الإدارية، رئيس قسم بهذه المحكمة أو رئيس غرفة في مجالس الاستئناف الإدارية (R.*133-3) أما النسبة المتبقية من هذا الثلث المخصص للتعيينات الخارجية فيحق للحكومة التعيين فيه من خارج أعضاء المجلس و لا تتقيد في

[1] عاطف، خليل (1969). الحياة العملية لمجلس الدولة الفرنسي. **مجلة مجلس الدولة**، (الأعداد من 16 إلى 19)، ص 121.

ذلك سوى بكون المرشح لهذه الوظيفة بالغا من العمر 45 سنة كاملة (الفقرة الثالثة من المادة L.133-3).

يتم تعيين مستشاري الدولة في الخدمة العادية بموجب مرسوم يصدر عن مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل (الفقرة الأولى من المادة L.133-3) مع مراعاة الأحكام الخاصة بكل طريقة من طرق التعيين السابقة، حيث استوجبت المادة L.132-2 من قانون القضاء الإداري في فقرتها الثانية أخذ رأي اللجنة الاستشارية بخصوص ترقية أعضاء مجلس الدولة بما فيهم مراجعي العرائض إلى رتبة مستشاري الدولة في الخدمة العادية و قيدت الفقرة الأولى من المادة L.133-7 من قانون القضاء الإداري التعيين الخارجي من طرف الحكومة في فئة مستشاري الدولة في الخدمة العادية بالحصول على رأي نائب رئيس مجلس الدولة كما اشترطت المادة L.133-8 من قانون القضاء الإداري أن يتم التعيين الخارجي من بين أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية بناء على اقتراح يقدمه نائب رئيس مجلس الدولة بالتشاور مع رؤساء الأقسام.

لقد كانت المادة R.121-3 من قانون القضاء الإداري تنص على أن يتم إلحاق مستشاري الدولة في الخدمة العادية إما بقسم إداري أو قسم المنازعات أو قسمين إداريين أو قسم المنازعات و قسم إداري بذات الوقت أو بثلاث أقسام بما فيها قسم المنازعات و قسم التقارير و الدراسات، مع مراعاة الاستثناءات الواردة بذات المادة و المتعلقة بالرؤساء المساعدين و رؤساء الأقسام الفرعية لقسم المنازعات حيث يلحقون فقط بهذا القسم مع إمكانية إلحاقهم بقسم التقارير و الدراسات، لكن الفقرة الأولى من المادة الثالثة من المرسوم رقم 2010-164 عدلت المادة السابقة، حيث أصبحت تنص على أن يتم إلحاق مستشاري الدولة في الخدمة العادية إما بقسم واحد أو قسمين باستثناء الرؤساء المساعدين و رؤساء الأقسام الفرعية لقسم المنازعات، حيث يتم إلحاقهم فقط بهذا القسم، و تتم

الإلحاقات السابقة بموجب قرار من نائب رئيس مجلس الدولة يصدره بعد أخذ رأي رؤساء الأقسام (R.121-6).

رابعا: مستشاري الدولة في الخدمة غير العادية. في سبيل تدعيم مجلس الدولة بأشخاص لهم خبرة في مجال الإدارة العامة فقد أجاز المشرع الفرنسي للحكومة أن تقوم باختيار أعضاء المجلس من فئة مستشاري الدولة في الخدمة غير العادية من بين الأشخاص المشهود لهم بالكفاءة في مختلف أوجه النشاط القومي و يتم تعيينهم في المجلس بموجب مرسوم يصدر في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل (الفقرة الأولى من المادة L.121-4) لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد بعد مرور عامين على انقضاء مدة تعيينهم السابقة (L.121-5). و لقد بلغ عددهم سنة 2007، 11 مستشار دولة في الخدمة غير العادية. و يستقر هؤلاء المستشارين في الجمعية العامة لمجلس الدولة إلا أنه يمكن أن تتم دعوتهم لحضور جلسات التشكيلات الإدارية الأخرى (الفقرة الثانية من المادة L.121-4) و تتحقق هذه المشاركة بموجب قرار يصدر من نائب رئيس مجلس الدولة بالتشاور مع رؤساء الأقسام (R.121-15)، لكن تجدر الإشارة هنا إلى أنه لا يمكن إلحاق مستشاري الدولة في الخدمة غير العادية بقسم المنازعات (الفقرة الثالثة من المادة L.121-4).

خامسا: مراجعي العرائض. لقد بلغ إجمالي تعداد أعضاء مجلس الدولة من فئة مراجعي العرائض سنة 2007، 123 عضو موزعون داخل المجلس و خارجه بحيث أن 59 عضو معينون داخل المجلس في حين يتولى 64 عضو أداء مهام خارجية. و على غرار مستشاري الدولة في الخدمة العادية فقد جمع المشرع الفرنسي في تعيين مراجعي العرائض ما بين الترقية من بين أعضاء مجلس الدولة و التعيين من خارجه مع تخصيص نسبة محددة للتعيين فيها من بين أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية.

أ- مراجعي العرائض المعينين عن طريق الترقية من بين أعضاء مجلس الدولة:

لقد حجز المشرع الفرنسي نسبة ثلاث أرباع الوظائف الشاغرة في فئة مراجعي العرائض للتعيين فيها عن طريق الترقية من بين أعضاء مجلس الدولة من فئة

مستمعي الدرجة الأولى (الفقرة الثانية من المادة L.133-4)، بحيث يتم ترفيع أعضاء مجلس الدولة من رتبة مستمعي الدرجة الأولى إلى رتبة مراجعي العرائض بعد قضائهم على الأقل ثلاث سنوات خدمة في مجلس الدولة[1]، كما يحق لهم الحصول على ترقية تلقائية أو آلية إلى هذه الرتبة إذا ما أتموا ثماني سنوات خدمة في رتبتهم طبقا لأحكام المادة R.*134-7 من قانون القضاء الإداري في فقرتها الأولى.

ب- **مراجعي العرائض المعينين من خارج مجلس الدولة.** لقد سمح المشرع الفرنسي بتعيين الربع الباقي من الوظائف الشاغرة في فئة مراجعي العرائض من خارج أعضاء مجلس الدولة و في إطار مد جسور التواصل ما بين أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية و أعضاء مجلس الدولة فقد نصت المادة R.*133-4 من قانون القضاء الإداري على تخصيص نسبة الربع من الوظائف الشاغرة في هذه الفئة و المخصصة لشغلها عن طريق التعيين الخارجي ليتم التعيين فيها من بين أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية الذين لهم رتبة رئيس أو مستشار أول. مع التأكيد بالوقت ذاته على حق الحكومة في أن تعين في النسبة المتبقية من هذا الربع أعضاء من خارج مجلس الدولة و لا تتقيد في ذلك سوى بأن لا تقل سن المرشح عن ثلاثين سنة و أن لا تقل مدة خدمته الفعلية عن عشر سنوات سواء أكان قد قضاها في الخدمة العامة المدنية أو العسكرية (الفقرة الثالثة من المادة L.133-4).

يتم تعيين مراجعي العرائض كأصل عام بموجب مرسوم يصدر بناء على اقتراح وزير العدل (الفقرة الأولى من المادة **L.133-4**) مع مراعاة الأحكام الخاصة بكل طريقة من طرق التعيين السابقة، حيث نصت المادة **R.*134-6** من قانون القضاء الإداري على أن تتم دعوة نائب رئيس مجلس الدولة لتقديم الترشيحات الخاصة بتعيين مراجعي العرائض من بين مستمعي الدرجة الأولى

---

[1] **" Le recrutement des membres du conseil d'état "**. www. conseil-etat. fr.

بالتشاور مع رؤساء الأقسام، مع الإشارة إلى تأكيد الفقرة الثانية من المادة L.132-2 من قانون القضاء الإداري على ضرورة أخذ رأي اللجنة الاستشارية لمجلس الدولة بخصوص هذه الترفيعات. و على غرار التعيينات الخارجية في فئة مستشاري الدولة في الخدمة العادية فقد قام المشرع الفرنسي بتقييد التعيينات الخارجية من قبل الحكومة في فئة مراجعي العرائض بالحصول على رأي نائب رئيس مجلس الدولة (الفقرة الأولى من المادة L.133-7)، كما قيد بالوقت ذاته التعيينات الخارجية في هذه الفئة من بين أعضاء هيكل المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية بأن تتم بناء على اقتراح يقدمه نائب رئيس مجلس الدولة بعد التشاور مع رؤساء الأقسام (المادة L.133-8).

لقد كان يتم إلحاق مراجعي العرائض في مجلس الدولة على ضوء المادة R.121-4 من قانون القضاء الإداري بقسم المنازعات و قسم إداري في آن واحد، لكن مراجعي العرائض المكلفين بإدارة مركز الوثائق يمكن أن يتم إلحاقهم حسب الحالة إما بقسم المنازعات أو قسم إداري فقط. كما أن مراجعي العرائض الذين تقل مدة خدمتهم بالمجلس عن ثلاث سنوات يلحقون فقط بقسم المنازعات. أما مراجعي العرائض الذين قضوا أكثر من أربع سنوات خدمة في مجلس الدولة فيمكن أن يتم إلحاقهم بقسم المنازعات فقط أو قسم إداري أو قسمين إداريين. لكن المادة السابقة قد تم إلغائها بموجب الفقرة الثانية من المادة الثالثة من المرسوم رقم 164-2010، كما عملت الفقرة الأولى من هذه المادة الأخيرة على تعديل المادة R.121-3 من قانون القضاء الإداري و التي أصبحت تنص على أن يتم إلحاق مراجعي العرائض إما بقسم أو بقسمين فيما عدا مراجعي العرائض الذين قضوا أقل من ثلاث سنوات خدمة في الجهات القضائية الإدارية، حيث أنهم يلحقون فقط بقسم المنازعات. مع ضرورة الإشارة هنا إلى أن الإلحاقات السابقة تتم بموجب قرار يصدر عن نائب رئيس مجلس الدولة بعد أخذ رأي رؤساء الأقسام (R.121-6).

سادسا: المستمعين. لقد بلغ عدد أعضاء مجلس الدولة من فئة المستمعين سنة 2007، 16 مستمع و هم ينقسمون إلى قسمين:

أ- **مستمعي الدرجة الثانية:** لقد كان يتم اختيارهم سابقا عن طريق مسابقة خاصة، إلا أنه ابتداء من سنة 1946 أصبحوا يعينون من بين خرجي المدرسة الوطنية للإدارة[1]، على ضوء القواعد الخاصة بترتيب الطلبة في هذه المدرسة (L.133-6).

ب- **مستمعي الدرجة الأولى:** لقد نصت المادة L.133-5 من قانون القضاء الإداري على أن يتم اختيار مستمعي الدرجة الأولى من بين مستمعي الدرجة الثانية و بهذا يمكننا القول بأن فئة المستمعين بدرجتيها مصدرها المدرسة الوطنية للإدارة.

يتم تعيين المستمعين بموجب مرسوم يتخذ بناء على اقتراح وزير العدل، على أن تتم دعوة نائب رئيس مجلس الدولة لتقديم الترشيحات الخاصة بتعيين مستمعي الدرجة الأولى من بين مستمعي الدرجة الثانية بالتشاور مع رؤساء الأقسام (R.*134-8)، كما أكدت المادة L.132-2 من قانون القضاء الإداري في فقرتها الثانية على ضرورة أخذ رأي اللجنة الاستشارية بخصوص ترقية مستمعي الدرجة الثانية إلى الدرجة الأولى.

لقد كان يتم إلحاق المستمعين بقسم المنازعات و قسم إداري في آن واحد لكن المستمعين المكلفين بإدارة مركز الوثائق يلحقون حسب الحالة إما بقسم المنازعات أو قسم إداري فقط، أما المستمعين الذين تقل مدة خدمتهم في مجلس الدولة عن ثلاث سنوات فيلحقون فقط بقسم المنازعات تطبيقا لمقتضيات المادة R.121-4 من قانون القضاء الإداري قبل أن يتم إلغائها بواسطة الفقرة الثانية من المادة الثالثة من المرسوم رقم 2010-164 و لقد تكفلت الفقرة الأولى من هذه المادة بتعديل المادة R.121-3 من قانون القضاء الإداري و التي أصبحت تنص على أن يلحق المستمعين إما بقسم أو قسمين لكن المستمعين الذين قضوا أقل من ثلاث سنوات خدمة في الجهات القضائية الإدارية يلحقون فقط بقسم المنازعات. و تتم

---

(1) Auby, J.-M. et Drago, R. op. cit., p. 249, n. 196.

الإلحاقات السابقة بموجب قرار من نائب رئيس مجلس الدولة يصدره بعد أخذ رأي رؤساء الأقسام طبقا لما نصت عليه المادة R.121-6 من قانون القضاء الإداري.

تجدر الإشارة في الأخير إلى أنه بعدما كان دور المستمعين في السابق يقتصر على حضور الجلسات و الاستماع و تتبع المناقشات فقط إلا أنهم قد أصبحوا في الوقت الحالي مكلفين بدراسة ملفات الأعمال و القضايا المعروضة على مجلس الدولة و إعداد التقارير الخاصة بها كما أصبح لهم صوت معدود في المداولات الخاصة بالمواضيع التي كلفوا بإعداد تقاريرها و يدعونا التطور الذي طرأ على تنظيم دور المستمعين في الوقت الحالي إلى اقتراح تغيير تسميتهم بما يتلائم و واقع المهام التي يؤدونها، فتسمية المستمعين و إن كانت تنسجم مع واقعهم فيما سبق إلا أنها لا تمت بأي صلة إلى واقعهم الحالي.

سابعا: الأمين العام لمجلس الدولة. يختار الأمين العام لمجلس الدولة من بين مراجعي العرائض أو مستشاري الدولة في الخدمة العادية و يعين بموجب مرسوم من رئيس الجمهورية يصدره بناء على اقتراح وزير العدل و يدعى نائب رئيس مجلس الدولة لتقديم الترشيحات المطلوبة بعد أخذه لرأي رؤساء الأقسام (الفقرة الثانية من المادة R.121-9). و يتولى الأمين العام لمجلس الدولة القيام بوظيفتين أساسيتين إحداهما إدارية و يمارسها تحت إشراف نائب رئيس مجلس الدولة و هي تتمثل في إدارة مرافق مجلس الدولة و اتخاذ الإجراءات الضرورية لتحضير أشغاله و تنظيمه و تسيير هيكل أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية (الفقرة الأولى من المادة R.121-9)، كما يقوم بمساعدة نائب رئيس مجلس الدولة في ممارسة اختصاصاته المتعلقة بتسيير هيكل المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية و يمكنه أن يتلقى تفويضا من نائب رئيس مجلس الدولة يخوله بموجبه التوقيع على جميع الأعمال و القرارات الخاصة بتسيير المرافق الإدارية لمجلس الدولة و تنفيذ ميزانية كل من مجلس الدولة و المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية طبقا لما كانت تنص عليه الفقرة الأولى من المادة R.121-11 من قانون القضاء الإداري قبل أن يتم تعديلها

بموجب الفقرة الأولى من المادة 26 من المرسوم رقم 2010-164، حيث أصبحت تنص بعد تعديلها على أنه يمكن للأمين العام أن يتلقى تفويضا من نائب رئيس مجلس الدولة لإمضاء كل الأعمال و القرارات المتعلقة بالتسيير الإداري و المالي للمجلس لكن لا بد من الإشارة هنا إلى ضرورة قراءة هذا التعديل على ضوء بقية التعديلات التي وردت في المرسوم السابق حتى لا يفهم بأنه يرمي إلى إلغاء حق نائب رئيس مجلس الدولة في تفويض الأمين العام لمجلس الدولة سلطة إمضاء كل الأعمال و القرارات المتعلقة بالتسيير الإداري و المالي للمحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية، فقد قامت الفقرة الثالثة من المادة 26 من ذات المرسوم بتعديل المادة R.222-11 من قانون القضاء الإداري بما يؤكد على إمكانية قيام نائب رئيس مجلس الدولة بتفويض الأمين العام و الأمناء العامين المساعدين مهمة التوقيع على جميع الأعمال و القرارات المتعلقة بالتسيير الإداري و المالي للمحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية.

أما الوظيفة الأخرى فهي وظيفة فنية تتمثل في حضوره لجلسات كل من الجمعية العامة و اللجنة الدائمة لمجلس الدولة (R.123-19 و R.123-23 على الترتيب) و هو يتولى في هذا الإطار تدوين محاضر الجلسات و كذلك التوقيع و التصديق على النسخ الرسمية لمشاريع القوانين، الأوامر و المراسيم إلى جانب أراء المجلس التي يتم تسليمها لأصحاب الشأن كما أنه يقوم أيضا بالتوقيع و التصديق على النسخ الرسمية لأراء المجلس المتعلقة باقتراحات القوانين المعدة لرؤساء الجمعيات البرلمانية (الفقرة الأولى من المادة R.123-19).

2.1.1.2: ملاحظات حول التنظيم القانوني للفئات التي يتكون منها أعضاء مجلس الدولة. تستدعي دراستنا للفئات التي يتكون منها أعضاء مجلس الدولة إبداء مجموع الملاحظات التالية:

أولا: يضم مجلس الدولة مزيجا من الأجيال الذين تتراوح أعمارهم ما بين ال 24 و ال 69 سنة، بحيث أن 25% من أعضاء المجلس تقل أعمارهم عن 40 سنة في حين أن 20% منهم تزيد أعمارهم عن ال 60 سنة و لقد أحسن المشرع

الفرنسي استغلال هذا الهرم الزمني المعتدل لأعضاء مجلس الدولة عندما عمل على إشراك جميع الأعضاء بمختلف أعمارهم في دراسة الأعمال و القضايا المعروضة على المجلس و كذلك إبداء الرأي فيها، حيث أنه لم يقصر أمر نظرها على الأعضاء المسنين الذين غالبا ما ينزعون إلى اتخاذ مواقف محافظة و لقد ساعدت عملية الإستعانة بالأعضاء الشباب على تطوير اجتهادات المجلس و تكييفها مع الواقع المستجد دون الانسلاخ من التقاليد الراسخة و تتمثل أهم إيجابيات هذا الهرم الزمني المعتدل لأعضاء مجلس الدولة في حماية المجلس من التعرض لنقص الموارد البشرية مستقبلا سواء على المدى القصير أو حتى الطويل، فمثلا خلال العشر سنوات المقبلة فقط 25% من الأعضاء الذين هم في الخدمة حاليا سيحالون على التقاعد[1].

ثانيا: إن التكوين القاعدي لأعضاء مجلس الدولة لا يرتكز على معاهد و كليات الحقوق بل على المدرسة الوطنية للإدارة و هي لا تشترط للالتحاق بها أن يكون الطالب حاصلا على شهادة ليسانس في الحقوق كما أن اتجاهها العام لا ينح بصفة خاصة نحو دراسة القانون الإداري دراسة فنية تؤهل للقضاء الإداري و هو الأمر الذي أوجد في السابق بعض التخوفات الفقهية من أن يؤدي الاعتماد على هذا المصدر من مصادر التعيين إلى إضعاف المدارك الفنية للمستمعين[2]، لكن الواقع العملي بدد التخوفات الفقهية السابقة حيث أثبت بأن التكوين في المدرسة الوطنية للإدارة يمنح لطلبتها أساسا قويا من المعلومات و الخبرة في سير عمل مختلف الأجهزة الإدارية بما يتلائم و مقتضيات حسن سير العمل داخل المجلس[3]. و لقد دعم المشرع الفرنسي المصدر السابق بإعطاء الحق للحكومة في تعيين بعض

---

[1] "**La pyramide des âges des juridictions administratives**". La lettre de la justice administrative, numéro 13, octobre 2006.

[2] مارسيل، فالين (1950). مجلس الدولة في فرنسا منذ سنة 1945. **مجلة مجلس الدولة**، (السنة الأولى)، ص 155.

[3] عبد الباقي. تقرير في شأن...، ص 483.

الأعضاء من خارج المجلس في حدود الفئات و النسب المخصصة لها و هو الأمر الذي أدى إلى خلق علاقة ضيقة النطاق و بشكل دائم و مستمر ما بين المجلس و الإدارة التي يراقبها، اكتسب من خلالها أعضاء المجلس خبرة كبيرة في مختلف نواحي الحياة الإدارية و لقد ساعدتهم هذه الخبرة على الفصل في مختلف المسائل المعروضة عليهم عن فهم و إلمام بمقتضيات و احتياجات المرافق العامة[1].

ثالثا: يتمتع بعض أعضاء مجلس الدولة بمبدأ الانتماء المزدوج حيث يتم إلحاقهم بأحد الأقسام الإدارية و قسم المنازعات في آن واحد و مثال ذلك مستشاري الدولة في الخدمة العادية و كذلك مراجعي العرائض و المستمعين طبقا لما نصت عليه المادة R.121-3 من قانون القضاء الإداري بعد تعديلها و لقد ساعد هذا الأمر على التخفيف من وطأة تطبيق المبدأ القاضي بعدم تقييد التشكيلات القضائية للمجلس بما يصدر عن نظيرتها الاستشارية كما ساهم في تعزيز خبرات أعضاء قسم المنازعات عن جوانب سير عمل الإدارة العامة التي يراقبون مدى تقيدها بمبدأ المشروعية خاصة مع التعديلات الأخيرة التي بسطت آلية تطبيق مبدأ الانتماء المزدوج لهؤلاء الأعضاء.

رابعا: لقد كانت المادة الثانية من الأمر رقم 45-1708 تنص على أن يتألف مجلس الدولة من: نائب الرئيس، 5 رؤساء أقسام، 42 مستشار دولة في الخدمة العادية، 12 مستشار دولة في الخدمة غير العادية، 45 مراجع عرائض و 44 مستمع من بينهم 20 مستمع من الدرجة الأولى و 24 مستمع من الدرجة الثانية لكن قامت المادة الأولى من المرسوم رقم 63-766 الصادر في 30 جويليه 1963 بتعديل المادة السابقة و الاكتفاء بذكر الفئات التي يتألف منها مجلس الدولة دون أي تحديد حصري لعدد أعضائه. و هو ذاته الوضع المطبق حاليا حيث قام المشرع الفرنسي بإلغاء التعداد الحصري للحد الأقصى للأعضاء الذين تتألف منهم كل فئة من فئات المجلس مخالفا بذلك الوضع الذي كرسته سابقا المادة الثانية من

---

[1] عبد الحميد، محمد طاهر (1962). القسم القضائي بمجلس الدولة الفرنسي. **مجلة مجلس الدولة**، (السنة 11)، ص 336.

الأمر رقم 45-1708 و مضفيا بالوقت ذاته الطابع التشريعي على نص المادة الأولى من المرسوم رقم 63-766، حيث نصت المادة L.121-2 من قانون القضاء الإداري على أن يتألف مجلس الدولة من: نائب الرئيس، رؤساء الأقسام، مستشاري الدولة في الخدمة العادية، مستشاري الدولة في الخدمة غير العادية، مراجعي العرائض و مستمعي الدرجة الأولى و الثانية و هو ما يمكن اعتباره تعديلا إيجابيا يسمح للمجلس بأقلمة عدد أعضائه مع احتياجاته المتغيرة حسبما يستجد من أوضاع من جهة و حسبما يتطلبه حسن أدائه لمهامه من جهة أخرى، حيث أن التحديد الحصري للحد الأقصى لعدد أعضاء كل فئة من الفئات التي يتكون منها أعضاء المجلس يتنافى و سنة التطور كما أنه قد يعيق المجلس عن أداء الدور المنوط به على أكمل وجه

خامسا: يطالب بعض رجال القضاء الإداري الفرنسي في الوقت الحالي بإدخال جملة من التعديلات على تنظيم الفئات التي يتكون منها أعضاء مجلس الدولة و من أبرز التعديلات المقترحة نجد تلك المتعلقة باستحداث فئتي مراجعي العرائض في الخدمة غير العادية و كذلك مستشاري الدولة في الخدمة غير العادية لإلحاقهم بقسم المنازعات في مجلس الدولة، إلى جانب الاقتراح المتعلق بالرفع من نسب التعيين الخارجي من بين أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية في فئتي مراجعي العرائض و مستشاري الدولة في الخدمة العادية مما يقارب ال 10% بالوقت الحالي إلى ما يزيد على 25 % مستقبلا[1].

يمكننا التأكيد على أن الاقتراح المتعلق بالرفع من النسب المخصصة لتعيين أعضاء مجلس الدولة في فئتي مراجعي العرائض و مستشاري الدولة في الخدمة العادية من بين أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية يستحق التأييد؛ حيث ننتظر أن يتمخض عن تطبيقه توطيد روابط الصلة ما بين أعضاء

---

(1) Sauvé, J.-M. Conférence sur « **La réforme de la justice administrative** ». Faculté de droit de Poitiers, vendredi 28 novembre 2008, Texte écrit en collaboration avec Chloé Szafran. Elève à l'institut d'études politiques de Paris, p. 21.

جميع الجهات القضائية الإدارية العامة باختلاف درجاتها. لكننا لا نؤيد الاقتراح المتعلق باستحداث فئتي مراجعي العرائض في الخدمة غير العادية و كذلك مستشاري الدولة في الخدمة غير العادية لإلحاقهم بقسم المنازعات حتى و إن كان ينتظر من أن يؤدي تطبيق هذا الاقتراح إلى المساهمة في حل مشكلة التراكم الكبير للقضايا المعروضة على المجلس؛ لأن هذا الاقتراح لا يحمل في طياته أي ضمانات تبدد المخاوف المحيطة به و المتعلقة بالمساس بكفاءة مجلس الدولة عند ممارسته لاختصاصاته القضائية، هذه الكفاءة التي تعتبر السمة البارزة للقضاء الإداري الفرنسي و التي لا يصح التضحية بها لأي سبب من الأسباب حتى و إن تعلق الأمر بمواجهة أزمة التراكم الكبير للقضايا التي تنتظر الفصل فيها أمام المجلس، فقد أثبتت لنا دراسة التطور التاريخي لمجلس الدولة بأن المشرع الفرنسي لم يتردد في رفض العديد من الاقتراحات التي قدمت له فيما سبق سواء من قبل رجال الفقه أو القضاء لتدارك الأزمات التي مر بها المجلس، لا لشيء إلا لتخوفه من أن يؤدي تطبيقها إلى المساس بكفاءة أعضاء المجلس. و نرى أن البديل عن هذا الاقتراح يكمن في تدعيم نسب و أساليب التعيين في فئة المستمعين، بحيث يتم رفع الحصص المخصصة للتعيين فيها من بين خريجي المدرسة الوطنية للإدارة زيادة دائمة و معتبرة مع العلم بأن هذا الاقتراح لوحده لا يعد كافيا للمساهمة بصورة فعالة في حل الأزمة التي يعرفها سير العمل داخل المجلس و لهذا نقترح أن تتم الاستعانة بطرق جديدة لتعيين أعضاء مجلس الدولة من فئة المستمعين دون المساس بكفاءتهم و يمكن الاستعانة بطريقة التعيين التكميلي التي أتت ثمارا طيبة عند تطبيقها على مستوى المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية لكن بعد أن يتم تعديلها بما يتلائم و تطبيقها على مجلس الدولة. و بهذا فإننا سنضمن بصورة غير مباشرة تدعيم عدد أعضاء المجلس في الرتب الأعلى مستقبلا ما دام أن التعيين في نسب معتبرة منها يقوم على أساس الترقية من الرتب الأدنى، كما ننتظر من أن يساهم تطبيق هذا الاقتراح و لو بصورة جزئية في تسريع وتيرة الفصل في المنازعات الإدارية التي تعرض على المجلس دون المساس بكفاءته بالنظر لما سبقت الإشارة إليه من المساهمة الفعالة لأعضاء

مجلس الدولة من فئة المستمعين في ممارسة الاختصاصات المنوطة بالمجلس سواء القضائية منها أو حتى الاستشارية.

3.1.1.2: المركز القانوني لأعضاء مجلس الدولة. لقد فرضت مسألة تحديد المركز القانوني لأعضاء مجلس الدولة على المشرع الفرنسي إشكالية التوفيق ما بين اعتبارين متناقضين يتمثلان في ضرورة منح أعضاء المجلس الحد الأدنى من الاستقلالية لتفادي خضوعهم للسلطة التنفيذية أثناء ممارستهم لمهامهم من جهة و من جهة أخرى ضرورة تبديد مخاوف السلطة التنفيذية من أن تمثل أمام جهاز مستقل تماما عنها يتألف من أعضاء لا يعلمون شيئا عن آليات سير عملها مما قد يجعله معيقا لها عن تحقيق المصلحة العامة أكثر من أن يكون عونا لها في ذلك[1]. و لغرض الموازنة ما بين الاعتبارين السابقين لم يمنح المشرع الفرنسي لأعضاء مجلس الدولة صفة القضاة و يعبر عن ذلك "Debré Michel" بالقول أنه:" لا توجد هيئة قضائية إدارية، بل يوجد فقط موظفون إداريون يتولون وظائف القضاة."[2]، و مما يؤكد صحة هذا الرأي هو عدم وجود النص القانوني الصريح الذي يضفي على أعضاء مجلس الدولة صفة القضاة و كذلك التفسير الضيق لمصطلح القضاة الوارد في المادة 64 من الدستور حيث تم قصره على هيكل قضاة المحاكم العادية فقط[3]. و لقد نجم عن اعتبار أعضاء مجلس الدولة مجرد موظفين عموميين إخضاعهم إلى قانون الوظيف العمومي إلى جانب نظام استثنائي لا يرقى إلى أن يعتبر نظام كامل خاص بهم[4]. فعلى الرغم من أن المادة الثانية من قانون موظفي الدولة لسنة 1946 قد أجازت أن يوضع لأعضاء

---

[1] قلادة. مجلس الدولة...، ص 126.

[2] Gohin, O. op. cit., p. 77. n. 70.
[3] Ibid., p. 78, n. 71.
[4] Ibid., p. 81, n. 74.

مجلس الدولة نظام خاص بالمخالفة لنصوص قانون الموظفين العموميين التي لا تتفق مع احتياجات المجلس، إلا أنه لم يوضع أي نظام كامل خاص بهم[5]. و بقي أعضاء مجلس الدولة تبعا لذلك خاضعين لأحكام الأمر رقم 45-1708 و المرسوم رقم 63-767 الصادر في 30 جويليه 1963 تطبيقا لما نصت عليه المادة الأولى من هذا المرسوم إلى أن صدر قانون القضاء الإداري في سنة 2000 و نصت المادة **L.131-1** منه على أن الأحكام الواردة في الكتاب الأول من قانون القضاء الإداري تمثل النظام الأساسي لأعضاء المجلس إلى جانب الترتيبات النظامية الخاصة بالوظيفة العامة في الدولة بالقدر الذي لا تتعارض فيه مع أحكام قانون القضاء الإداري. لكن هذا التطور الإيجابي الذي طرأ على تنظيم الإطار القانوني لأعضاء مجلس الدولة لم يصل إلى حد جعلهم قضاة إداريين كما أنه لم يمنحهم ضمانة عدم القابلية للعزل. و يرجع فقه القانون الإداري السبب وراء عدم تكريس ضمانة عدم القابلية للعزل على أعضاء مجلس الدولة دستوريا أو حتى تشريعيا إلى استمرار اعتبار المجلس جزء من السلطة التنفيذية حتى و إن كان مكلفا بمراقبتها؛ بالنظر إلى الدور الذي يلعبه كمستشار قانوني للحكومة و مما يزيد من صعوبة تكريس هذه الضمانة –حسب ذات الاتجاه- هو استحالة الفصل ما بين أعضاء المجلس في التشكيلات الاستشارية و نظرائهم في قسم المنازعات خاصة مع تطبيق مبدأ الانتماء المزدوج على هؤلاء الأعضاء[1]. و يترتب على هذا الوضع –عدم تمتع أعضاء المجلس بضمانة عدم القابلية للعزل- من الناحية النظرية على الأقل و تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال حق السلطة القائمة على تعيين أعضاء المجلس في أن تقوم بعزلهم بنفس أداة التعيين.

لكن لطالما أكد الواقع العملي لأعضاء مجلس الدولة على أنهم يتمتعون بضمانة عرفية تقضي بعدم قابليتهم للعزل و هي تضاهي الضمانة التي يتمتع بها القضاة

---

[5] عبد الحميد. القسم القضائي...، ص 337.

[1] Auby, J.-M. et Drago, R. op. cit., p. 252, n. 201.

العاديون رغم أن هذه الأخيرة تستند إلى نص دستوري صريح ألا و هو نص المادة 64 من الدستور و بموجب هذه القاعدة العرفية أضحى أعضاء مجلس الدولة بمعزل عن تأثير السلطة التنفيذية و تاريخ المجلس الطويل يقف شاهدا على ذلك باستثناء بعض حالات التطهير الجماعية و المرتبطة أساسا بتقلبات المناخ السياسي الذي ساد بفرنسا فيما سبق[2]، إلى جانب بعض حالات العزل الفردية و التي نذكر من بينها عزل **Guizot** سنة 1820 و **Reverchon** سنة 1852 و **Jacomet André** سنة 1960 هذه الحالة الأخيرة التي كثيرا ما استوقفت فقه القانون الإداري عندها بالنظر إلى دلالاتها المتعددة، حيث أنها تقف شاهدا حيا على أن الضمانة العرفية لعدم قابلية أعضاء مجلس الدولة للعزل لا تنهار فقط في ظل الظروف الاستثنائية، بل قد يتم المساس بها من طرف السلطة التنفيذية حتى في ظل الظروف العادية إلى جانب الضجة الكبيرة التي أحدثتها لدى الرأي العام الفرنسي و كذلك الموقف غير المنتظر الذي أبداه المجلس حيال هذه القضية و بالنظر إلى الدلالات المتعددة التي حملتها هذه القضية فقد ارتأينا أن نقوم بعرض تفاصيل أحداثها فيما يلي.

لقد كان **Jacomet André** يشغل وظيفة مراجع عرائض في مجلس الدولة ثم أعير لوظيفة أمين عام لجنة الإدارة الفرنسية في الجزائر و في 2 نوفمبر 1960 اختلف مع سياسة حق الجزائريين في تقرير مصيرهم التي نادى بها رئيس الدولة آنذاك فقدم استقالته من وظيفته كأمين عام هذه اللجنة لكن الإدارة رفضت قبول استقالته لتقوم فيما بعد و بالضبط في 9 نوفمبر 1960 بإصدار قرار بفصله من وظيفته كأمين عام لجنة الإدارة الفرنسية في الجزائر كما صدر قرار بوقفه

---

(2) مع العلم بأن بعض هذه الحالات لم تقتصر على أعضاء مجلس الدولة فحسب بل امتدت حتى إلى رجال القضاء العادي رغم ما يتمتعون به من ضمانة دستورية بعدم قابليتهم للعزل. الحلو، ماجد راغب (1999). **القضاء الإداري**. القاهرة، مصر: دار المطبوعات الجامعية، ص 110، هامش رقم 5.

عن العمل كمراجع عرائض في مجلس الدولة و ذلك رغم المعارضة التي أبداها نائب رئيس المجلس بعد أخذه لرأي رؤساء الأقسام، ثم صدر قرار بعزله من وظيفته كمراجع عرائض في مجلس الدولة بتاريخ 12 نوفمبر1960 فقام Jacomet بالطعن في هذا القرار الأخير أمام المجلس.

لقد استنكر فقه القانون الإداري الفرنسي قرار العزل السابق و اعتبره بمثابة ضربة للقاعدة العرفية القاضية بعدم قابلية أعضاء مجلس الدولة للعزل خاصة و أن تصرف Jacomet و إن أمكن اعتباره يشكل إخلالا بواجبات وظيفته الإدارية مما يجعله يستحق الجزاء الإداري الذي أوقع عليه بصفته أمين عام لجنة الإدارة الفرنسية في الجزائر إلا أنه لا يوجد أي خطأ يمكن نسبته إليه بصفته عضوا في مجلس الدولة كما استهجن الرأي العام الفرنسي التنكيل الذي مارسته السلطة التنفيذية بحق Jacomet عندما رفضت قبول استقالته لتقوم بفصله من وظيفته الإدارية بعد عدة أيام من ذلك ثم وقفه عن العمل بوظيفته كمراجع عرائض في مجلس الدولة لتعزله منها فيما بعد.

أما عن مجلس الدولة فرغم مظاهر التضامن التي أبداها أعضائه مع القضية إلا أنه لم يجد الجرأة على الفصل في الطعن الذي رفعه أمامه Jacomet ضد قرار العزل الذي صدر بحقه و اتخذ أسلوب التأخير و التباطؤ في نظره للقضية إلى أن تنازل الطاعن عن دعواه بعدما قامت الحكومة الفرنسية بإعادته إلى وظيفته كمراجع عرائض في مجلس الدولة بموجب مرسوم صدر في 30 جويليه 1968.[1]

تعتبر حالة عزل Jacomet André هي الحالة الأخيرة من نوعها في تاريخ مجلس الدولة المعاصر -على حد ما اطلعنا عليه من مراجع فقهية متعلقة بالموضوع- حيث أثبت الواقع العملي بأن أعضاء المجلس يتمتعون فعلا بضمانة

---

[1] عبد العليم. **أثر القضاء...**، ص 112-113، و
Gohin, O. op. cit., p. 83, n. 75, m.

عرفية تقضي بعدم قابليتهم للعزل و يعود الفضل في حسن احترامها إلى الممارسة العملية لمجلس الدولة و التي تضع نصب عينيها مسك العصا من الوسط في العلاقة الجدلية الأزلية القائمة ما بين الحرية و السلطة و يصف البعض –و بحق- هذا الوضع بالنموذج المثالي لما يترتب على التطور من آثار تجعل من الظاهرة خلال تفاعلها مع الواقع تفرز نقيضها[2].

لكن على الرغم من هذا الواقع العملي الممتاز الذي يعيشه أعضاء مجلس الدولة أثناء أدائهم لمهامهم سواء الاستشارية منها أو القضائية إلا أننا نقترح أن تطال يد المشرع الفرنسي هذه القاعدة العرفية بالتقنين فيضفي بذلك صفة القضاة على أعضاء المجلس و يمنحهم ضمانة عدم القابلية للعزل؛ درءا لكل ما قد يثار حول هذه الضمانة العرفية من تهويلات باحتمال انهيارها في أي لحظة و يتميز هذا الاقتراح بأنه سيؤدي إلى المطابقة ما بين الواقعين القانوني و الفعلي لأعضاء مجلس الدولة من جهة كما أنه سيساهم في توحيد هيكل أعضاء مجلس الدولة و نظرائهم في المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية من جهة أخرى. و لا يمكن التحجج بالدور الاستشاري لمجلس الدولة لنقد هذا الاقتراح لأن أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية يمارسون مهاما قضائية و أخرى استشارية و رغم ذلك لم تحل هذه الازدواجية دون أن يتدخل المشرع الفرنسي و يضفي عليهم صفة القضاة كما أنه قد منحهم مجموعة من الضمانات القانونية التي ترافق هذه الصفة بما فيها ضمانة عدم القابلية للعزل[1]. ضف لما سبق أن المشرع الفرنسي قد خطى خطوات معتبرة في سبيل التخفيف من انعكاسات تطبيق مبدأ الانتماء المزدوج لأعضاء المجلس على أدائه لمهامه خاصة القضائية منها

---

[2] قلادة. مجلس الدولة...، ص 128.

[1] مع الإشارة إلى أن المشرع الفرنسي و إن منح أعضاء هيكل المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية هذه الضمانة بموجب المادة L.231-3 من قانون القضاء الإداري، إلا أنه لم يستخدم هذا المصطلح بصورة صريحة و سنعود للوقوف عند هذه النقطة لاحقا.

بموجب سلسلة من التعديلات منها ما تضمنها المرسوم رقم 2010-164 أو حتى التعديلات التي سنتوقف عندها لاحقا و لهذا لا يمكن التحجج بمبدأ الانتماء المزدوج لنقد الاقتراح السابق.

2.1.2: المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية.

تتكون المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية من رئيس و العديد من الأعضاء الذين ينتمون إلى هيكل المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية كما يمكنها أن تضم مجموعة أخرى من الأعضاء الذين يتم إلحاقهم بهذا الهيكل ضمن الشروط المحددة بموجب القوانين و الأنظمة النافذة المفعول (L.221-1) و يبلغ عدد أعضائها في الوقت الحالي تقريبا حوالي 1200 قاضي[2]، و لقد سلطنا الضوء في هذا المطلب على نقطتين أساسيتين ألا و هما التنظيم القانوني للرتب التي يتكون منها أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية و المركز القانوني لهؤلاء الأعضاء من خلال الفروع التالية[3].

1.2.1.2: التنظيم القانوني للرتب التي يتكون منها أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية. لقد كانت المادة الثانية من القانون رقم 86-14 الصادر في 6 جانفي 1986 المحدد للقواعد الضامنة لاستقلالية أعضاء المحاكم الإدارية تنص على ترتيب أعضاء المحاكم الإدارية ضمن سبعة رتب أساسية ألا و هي: رئيس المحكمة الإدارية لباريس، نائب رئيس المحكمة الإدارية لباريس، رئيس محكمة إدارية خارج الفئة، رئيس محكمة إدارية، مستشار محكمة إدارية

---

(2) **"Les magistrats de l'ordre administratif "**. www. conseil-etat. fr.

(3) تجدر الإشارة هنا إلى أننا سنقتصر على إبراز الأحكام المتعلقة بأعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية بصورة عامة، دون الوقوف على تفاصيل القواعد الاستثنائية الخاصة بأعضاء المحاكم الإدارية التي يقع مقرها في أقاليم ما وراء البحار.

خارج الفئة، مستشار محكمة إدارية من الفئة الأولى، مستشار محكمة إدارية من الفئة الثانية.

لكن بعدما تم استحداث المجالس الإدارية الإستئنافية سنة 1987 و تأكيد المشرع الفرنسي على إمكانية تعيين أعضاء المحاكم الإدارية على مستوى المجالس الإدارية الإستئنافية إذا ما استوفوا الشروط التي نصت عليها المادة الرابعة من القانون رقم87-1127 أصبحت التسميات السابقة منتقدة لكونها لا تأخذ بعين الاعتبار الوظائف التي يؤديها الأعضاء و لتدارك هذه الانتقادات قام المشرع الفرنسي بتعديل التنظيم القانوني للرتب التي يتكون منها أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية بموجب القانون رقم 97-276 الصادر في 25 مارس 1997 المتضمن الترتيبات النظامية المتعلقة بهيكل المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية، حيث عدلت المادة الأولى منه المادة الثانية من القانون رقم 86-14 الصادر في 6 جانفي 1986 المحدد للقواعد الضامنة لاستقلالية أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية و أصبحت هذه الرتب لا تتعد الثلاث ألا و هي رتبة: رئيس، مستشار أول و مستشار و هو ذاته تنظيمها القانوني في الوقت الحالي على ضوء نصوص قانون القضاء الإداري (L.231-2) و لقد قمنا بتحديد الضوابط الخاصة بالتعيين في كل رتبة من هذه الرتب الثلاث في البنود التالية.

1.1.2.1.2: الضوابط الخاصة بتعيين أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية في رتبة مستشار. على غرار مجلس الدولة لا يعتمد التكوين القاعدي لأعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية على معاهد و كليات الحقوق، بحيث يتم توظيف أعضاء هذا الهيكل في رتبة مستشار من بين خريجي المدرسة الوطنية للإدارة (المادة L.233-2 و R.233-1) و هو ما يؤدي إلى القول بتماثل التكوين القاعدي لأعضاء جميع جهات القضاء الإداري في فرنسا. و إلى جانب الاعتماد على خريجي المدرسة الوطنية للإدارة فقد أقر المشرع الفرنسي آلية التعيين الخارجي في رتبة مستشار، حيث نصت المادة

L.233-3 من قانون القضاء الإداري، على أنه لكل عضوين يتم توظيفهما من بين خريجي المدرسة الوطنية للإدارة في رتبة مستشار يتم تخصيص تعيين واحد يستفيد منه:

أ- الموظفون المدنيون أو العسكريون في الدولة أو الموظفون في الوظيفة العامة المحلية أو الوظيفة العامة الإستشفائية الذين استكملوا في 31 ديسمبر من سنة التعيين على الأقل عشر سنوات خدمة فعلية ضمن هيكل أو إطار عمل من الفئة (أ) أو في عمل من الفئة (أ) أو ما يماثلها.

ب- قضاة المحاكم العادية.

كما أجازت المادة L.233-5 من قانون القضاء الإداري في فقرتها الأولى أن يلحق بهيكل المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية في رتبة مستشار: الموظفون الذين ينتمون إلى هيكل يتم التوظيف فيه عن طريق اللجوء إلى المدرسة الوطنية للإدارة، قضاة المحاكم العادية، أساتذة التعليم العالي و الأساتذة المحاضرين المثبتين في الجامعات، الإداريين في الجمعيات البرلمانية، الإداريين في مراكز البريد و الاتصالات و الموظفين المدنيين أو العسكريين في الدولة أو الوظيفة العامة المحلية أو الوظيفة العامة الإستشفائية الذين ينتمون إلى هيكل أو إطار عمل من مستوى معادل لمستوى المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية. مع العلم بأنه لا يتم دمج هؤلاء الأعضاء في هيكل المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية قبل إتمامهم ثلاث سنوات خدمة فعلية بعد التحاقهم بهذا الهيكل و استيفائهم للشروط المحددة في المادة L.233-3 من قانون القضاء الإداري و تجدر الإشارة هنا إلى أنه لا يمكن أن يتم إنهاء هذه الإلحاقات بهيكل المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية إلا بناء على طلب المعني أو لأسباب تأديبية فقط(الفقرة الثانية من المادة L.233-5).

إلى جانب الطرق الثلاث السابقة لتوظيف أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية في رتبة مستشار نجد بأن المادة L.233-6 من قانون القضاء الإداري قد أشارت إلى التوظيف التكميلي كطريق من طرق التوظيف في هذه الرتبة شريطة أن لا يتجاوز عدد المناصب المخصصة كل سنة للتوظيف فيها

بهذه الطريقة ثلاث مرات عدد المناصب المخصصة للتوظيف فيها من بين خريجي المدرسة الوطنية للإدارة و المرشحين ليتم تعيينهم خارجيا مع العلم بأن هذه الطريقة من طرق التوظيف ليست دائمة بل هي محدودة في حدها الأقصى ب 31 ديسمبر 2015 و هي تقوم على أساس إجراء مسابقة خاصة يقتصر حق دخولها على:

أ. الموظفين و المستخدمين العامين المدنيين أو العسكريين الذين ينتمون إلى هيكل أو إطار عمل من الفئة (أ) أو ما يماثلها و استكملوا في 31 ديسمبر من سنة المسابقة 7 سنوات خدمة فعلية بما فيها ثلاث سنوات خدمة فعلية في الفئة (أ).

ب. قضاة المحاكم العادية.

ج. الحائزين على إحدى الشهادات المعترف بها للتقدم إلى المسابقة الأولى الخاصة بالدخول إلى المدرسة الوطنية للإدارة و الذين يبلغون من العمر25 سنة على الأقل في 31 ديسمبر من سنة إجراء المسابقة (الفقرة الثانية من المادة R.233-9)، مع العلم بأنه لا يحق لأي مرشح التقدم لهذه المسابقة أكثر من ثلاث مرات (الفقرة الأولى من المادة R.233-9).

2.1.2.1.2: الضوابط الخاصة بتعيين أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية في رتبة مستشار أول. يتم تعيين أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية في رتبة مستشار أول بالاختيار بعد التسجيل في جدول الترقية من بين المستشارين الذين قضوا على الأقل ثلاث سنوات خدمة فعلية في الهيكل و بلغوا الدرجة السادسة من رتبتهم (الفقرة الأولى من المادة R.234-2). و لقد أقر المشرع الفرنسي استخدام التعيين الخارجي في هذه الرتبة حيث نصت المادة L.233-4 من قانون القضاء الإداري على أنه لكل سبعة مستشارين رقوا إلى رتبة مستشار أول يتم تخصيص منصب واحد ليعين فيه من بين:

أ. موظفي أحد الهياكل التي يتم التوظيف فيها عن طريق المدرسة الوطنية للإدارة.

ب. الموظفين الذين ينتمون إلى هيكل آخر من الفئة (أ) أو إطار عمل من نفس المستوى و الحائزين على شهادة مقبولة للتقدم إلى المسابقة الخارجية للدخول إلى المدرسة الوطنية للإدارة و المستوفين لمجموع الشروط المتعلقة بالرتبة و كذلك الدرجة و التي يتم تحديدها بموجب مرسوم من مجلس الدولة.

ج. قضاة المحاكم العادية.

د. أساتذة التعليم العالي و الأساتذة المحاضرين المثبتين في الجامعات.

ه. الإداريين المحليين.

و. مجموع مستخدمي إدارة المؤسسات الصحية و المؤسسات الأخرى المشار إليها في الفقرات الأولى، الثانية و الثالثة من المادة الثانية من القانون رقم 86-33 الصادر في 9 جانفي 1986 المتضمن الترتيبات النظامية الخاصة بالوظيفة العامة الإستشفائية. مع العلم بأنه يشترط في المرشح للتعيين بهذه الطريقة من طرق التعيين أن يكون قد قضى على الأقل ثماني سنوات خدمة فعلية في واحد أو أكثر من هياكل أو إطارات العمل السابقة.

على غرار التعيين في رتبة مستشار فقد أجازت المادة L.233-5 من قانون القضاء الإداري في فقرتها الأولى استخدام آلية التوظيف بعد الإلحاق في رتبة مستشار أول من بين: الموظفين الذين ينتمون إلى هيكل يتم التوظيف فيه عن طريق المدرسة الوطنية للإدارة، قضاة المحاكم العادية، أساتذة التعليم العالي، الأساتذة المحاضرين المثبتين في الجامعات، الإداريين في الجمعيات البرلمانية، الإداريين في مراكز البريد و الاتصالات، الموظفين المدنيين أو العسكريين في الدولة أو في الوظيفة العامة المحلية أو الوظيفة العامة الإستشفائية الذين ينتمون إلى هيكل أو إطار عمل من مستوى معادل لمستوى المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية. مع العلم بأنه لا يمكن إدماج هؤلاء الأعضاء بهيكل المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية إلا بإنهائهم لثلاث سنوات خدمة فعلية بعد

التحاقهم بهذا الهيكل و استيفائهم للشروط المنصوص عليها في المادة L.233-4 من قانون القضاء الإداري، مع الإشارة هنا إلى أنه لا يمكن إنهاء الإلحاقات السابقة في هذه الرتبة إلا بموجب طلب من المعني أو لأسباب تأديبية فقط (الفقرة الثانية من المادة L.233-5).

قبل أن ننهي دراستنا للضوابط الخاصة بتعيين أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية في رتبتي مستشار و مستشار أول لا بد من الإشارة إلى أمرين أساسيين يتعلق أولهما بالمهام التي يمكن أن يؤديها أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية من الرتبتين السابقتين، حيث أشارت المادة R.231-2 من قانون القضاء الإداري إلى أنه يمكن أن يتولى أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية في رتبة مستشار أو مستشار أول وظيفة مقرر أو مقرر عام على مستوى المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية. أما ثانيهما فيخص الأحكام الواردة بالمادة R.233-2 من قانون القضاء الإداري و التي أوجبت على أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية من الرتبتين السابقتين قبل دخولهم لممارسة وظائفهم لأول مرة أن يتلقوا تكوينا تكميليا لمدة ستة أشهر في مجلس الدولة بصرف النظر عن طريقة توظيفهم و تعتبر المدة السابقة بمثابة مدة عمل فعلية في هيكل المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية.

3.1.2.1.2: الضوابط الخاصة بتعيين أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية في رتبة رئيس. يتم تعيين أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية في رتبة رئيس بالاختيار بناء على اقتراح المجلس الأعلى للمحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية بعد التسجيل في جدول الترقية من بين أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية الذين أكملوا ثماني سنوات خدمة فعلية و أنهوا التزام التنقل بالنسبة للأعضاء الذين تم تعيينهم بعد 12 مارس1971 أو أنهم قد مارسوا وظائفهم القضائية لمدة ثلاث سنوات في مجلس إداري استئنافي (L.234-2).

كما أجازت المادة L.233-5 من قانون القضاء الإداري في فقرتها الثالثة أن يتم إلحاق القضاة العاديين لمدة ثلاث سنوات مرة واحدة بهيكل المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية في رتبة رئيس لممارسة وظيفة رئيس قسم في المحكمة الوطنية لحق اللجوء.

كأصل عام يمارس أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية في رتبة رئيس على مستوى المجالس الإدارية الإستئنافية إما وظيفة رئيس غرفة أو مساعد، أما على مستوى المحاكم الإدارية فهم يمارسون إما وظيفة رئيس أو نائب رئيس المحكمة أما على مستوى المحكمة الإدارية لباريس فهم يتولون إلى جانب ما سبق ممارسة وظيفة رئيس أو نائب رئيس قسم (L.234-3) مع مراعاة الشروط التي نصت عليها المادتين L.234-4 وL.234-5 من قانون القضاء الإداري. أما في المحكمة الوطنية لحق اللجوء فهم يكلفون بممارسة وظيفة رئيس قسم لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة بناء على طلبهم و عند الاقتضاء يمكنهم ممارسة هذه المهام بالتزامن مع ممارستهم لوظيفة مساعد في مجلس إداري استئنافي مع مراعاة ترتيبات أحكام المادة L.234-3-1 من قانون القضاء الإداري (L.234-3).

أما بخصوص رئاسة المجالس الإدارية الإستئنافية فقد نصت المادة L.222-3 من قانون القضاء الإداري على أن تسند هذه المهمة إلى مستشار دولة في الخدمة العادية، كما أجازت المادةR.*133-7 من قانون القضاء الإداري أن يعين مستشار دولة في الخدمة العادية لممارسة وظيفة رئيس مجلس إداري استئنافي من بين أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية الذين استوفوا الشروط المحددة في المواد L.133-3 و R.*133-3 من قانون القضاء الإداري مع العلم بأنه لا يحق لمن يعين بهذه الطريقة أن يحصل على أي تعيينات أخرى خلال الخمس سنوات التالية فيما عدا وظيفتهم كرئيس مجلس إداري استئنافي (الفقرة الثانية من المادة R.*133-9).

يتم تعيين و ترفيع أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية بموجب مرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية (L.233-1)، مع الأخذ بعين

الاعتبار أن التعيين في وظيفة رئيس مجلس إداري استئنافي تتم بموجب مرسوم يصدر بناء على اقتراح نائب رئيس مجلس الدولة بالتشاور مع رؤساء الأقسام (L.222-4).

2.2.1.2: ملاحظات حول التنظيم القانوني للرتب التي يتكون منها أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية. يمكننا أن نجمل هذه الملاحظات في الثلاث التالية:

أولا: يتصف الهرم الزمني لأعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية بأنه هرم معتدل شبيه إلى حد كبير في اعتداله بالهرم الزمني لأعضاء مجلس الدولة و تتراوح أعمار أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية، ما بين ال 24 و ما يقارب ال 69 سنة، بحيث تبلغ نسبة الأعضاء الذين يقل عمرهم عن 40 سنة، **27**%، في حين تبلغ نسبة الأعضاء الذين يزيد عمرهم عن ال 60 سنة 7% من مجموع الأعضاء. و من أهم إيجابيات هذا الهرم الزمني المعتدل هو أنه يسمح بتفادي النقص المفاجئ في عدد الأعضاء مستقبلا خاصة إذا ما علمنا بأن 30% فقط من الأعضاء الحاليين يمكن أن تتم إحالتهم على التقاعد خلال ال 10 سنوات القادمة[1].

ثانيا: على غرار التنظيم القانوني لطرق تعيين أعضاء مجلس الدولة لم يقتصر المشرع الفرنسي على طريقة واحدة لتعيين أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية بل جمع ما بين طرق متعددة بصورة متناسقة و متكاملة تفي بمتطلبات العمل في هذا الهيكل و تحافظ بالوقت ذاته على أواصر الصلة قائمة سواء مع مجلس الدولة أو حتى مع الإدارة العامة التي يسهر هذا الهيكل على ضمان مشروعية أعمالها حماية لحقوق و حريات الأفراد. لكن رغم هذا التشابه مع مجلس الدولة فيما يخص تعدد طرق التعيين نجد بأن التنظيم القانوني لطرق

---

[1] "**La pyramide des âges des juridictions administratives** ". La lettre de la justice administrative, numéro 13, octobre 2006.

تعيين أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية ينفرد بأمرين أساسيين يتعلق أولهما بإجازة تعيين أعضاء من سلك القضاء العادي في بعض الرتب من هذا الهيكل و هو ما يتنافى و الاستقلال العضوي للقضاء الإداري في مواجهة نظيره العادي أما ثانيهما فيتمثل في إجراء التكوين التكميلي لمدة ستة أشهر في مجلس الدولة الذي فرضه المشرع الفرنسي على أعضاء هذا الهيكل من رتبتي مستشار و مستشار أول و كذلك سلسلة التكوينات المتواصلة التي يحضى بها هؤلاء الأعضاء بعد تعيينهم و هو الأمر الذي يسمح بتكييف هؤلاء الأعضاء على اختلاف مشاربهم مع مقتضيات حسن سير عمل المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية.

ثالثا: يحمد للمشرع الفرنسي في هذا الإطار توحيده لهيكل أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية لكن ينتظر منه أن يمد أواصر هذه الوحدة إلى أعضاء مجلس الدولة خاصة مع روابط الصلة الوثيقة التي تجمع ما بين أعضاء مجلس الدولة و نظرائهم في المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية و مثال ذلك ما سبقت الإشارة إليه من نسب مخصصة في فئتي مستشاري الدولة في الخدمة العادية و مراجعي العرائض للتعيين فيها من بين أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية (المادتين R.*133-3 و R.*133-4 على الترتيب)، و إلى جانب ذلك نذكر أن المادة L.222-3 من قانون القضاء الإداري قد أسندت مهمة رئاسة المجالس الإدارية الإستئنافية إلى مستشاري الدولة في الخدمة العادية.

كما يبرز الترابط ما بين أعضاء مجلس الدولة و نظرائهم في المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية مرة أخرى عند النظر في تكوين المجلس الأعلى للمحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية الذي يتولى مهمة الإشراف على المسار المهني لأعضاء هيكل المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية و هو يمثل ركيزة أساسية من ركائز استقلالية أعضاء هذا الهيكل، حيث يتولى رئاسته نائب رئيس مجلس الدولة و هو يتألف من مجموعة من الأعضاء من بينهم بعض أعضاء مجلس الدولة مثل مستشار الدولة في الخدمة العادية المكلف بوظيفة

رئيس اللجنة الدائمة للتفتيش على الجهات القضائية الإدارية و كذلك الأمين العام لمجلس الدولة (L.232-2)، كما أن سلطات نائب رئيس مجلس الدولة على أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية تمتد إلى ترقيتهم، حيث تتم ترقيتهم من درجة إلى أخرى داخل نفس الرتبة بموجب قرار يصدر عن نائب رئيس مجلس الدولة (الفقرة الأخيرة من المادة R.234-1).

ضف لكل ما سبق أن المادة R.121-9 من قانون القضاء الإداري قد أسندت مهمة إدارة هيكل أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية إلى الأمين العام لمجلس الدولة و هو يمارس هذه المهمة تحت إشراف نائب رئيس مجلس الدولة و مرة أخرى تبرز مظاهر الوصاية جلية لمجلس الدولة على أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية بالنظر لما نصت عليه المادة R.221-2 من قانون القضاء الإداري على إخضاع هذه الجهات إلى رقابة اللجنة الدائمة للتفتيش على الجهات القضائية و هي عبارة عن لجنة تابعة لمجلس الدولة (L.112-5)، و غيرها من المظاهر الأخرى التي لا مجال للتفصيل في دقائق جزئياتها في هذا المقام.

نعيد التأكيد في الأخير على أن الخطوة الإيجابية التي أرساها المشرع الفرنسي عند توحيده لهيكل أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية تبقى مشوبة بالنقصان غير المبرر بسبب عدم مدها إلى أعضاء مجلس الدولة و نقترح أن يكرس المشرع الفرنسي تعديلا أكثر اتساعا و خطوة أكثر جرأة في سبيل جمع أعضاء القضاء الإداري في هيكل واحد بالنظر لما سبق توضيحه من مظاهر ترابط و تواصل ما بين أعضاء مجلس الدولة و نظرائهم في المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية، خاصة و أن الوضع الحالي ليس له أي مبرر سوى محاولة الحفاظ على مكانة مميزة لأعضاء مجلس الدولة و درء اختلاطهم الكامل مع أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية و هو مبرر غير مقبول لأنه إذا ما كانت فعالية و كفاءة أعضاء مجلس الدولة في أدائهم لمهامهم غير قابلة للنقاش إلا أن هذا لا يعني بأن أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية أدنى مستوى من نظرائهم في مجلس الدولة و أن إلحاق جميع

هؤلاء الأعضاء بهيكل واحد قد يؤدي إلى التأثير سلبا على كفاءة أعضاء مجلس الدولة. حيث أن هذا التخوف و إن كان له محل على الأقل من الناحية النظرية في البدايات الأولى لإنشاء هذه الجهات إلا أن الفترة الزمنية المعتبرة التي مرت على تأسيسها و ما أثبتته التقارير التقييمية الدورية من نجاعة و فعالية لأعضائها في أداء المهام المنوطة بهم تدرأ جميع هذه المخاوف و تشجع على توحيد هيكل أعضاء القضاء الإداري الفرنسي.

3.2.1.2: المركز القانوني لأعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية. يخضع أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية إلى الأحكام الواردة في الباب الثالث من الكتاب الثاني من قانون القضاء الإداري إلى جانب الترتيبات النظامية الخاصة بالوظيفة العامة في الدولة (L.231-1). و لقد أكدت المادة R.231-1 من قانون القضاء الإداري على أن أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية يمارسون وظائفهم كقضاة إداريين على مستوى هذه الجهات القضائية لكن هذا لا يعني بأنهم يعتبرون قضاة من الناحية الدستورية بل من الناحية القانونية فقط[1]. و لقد منح المشرع الفرنسي لأعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية ضمانات وظيفية هامة شبيهة إلى حد كبير بالضمانات التي يتمتع بها القضاة العاديون، حيث أكدت المادة L.231-3 من قانون القضاء الإداري على أن أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية عندما يمارسون وظائفهم في إحدى الجهات القضائية الإدارية لا يمكنهم أن يتلقوا بدون رضاهم أي مهام جديدة، حتى و لو على سبيل

---

[1] عبد اللطيف. **قانون القضاء الإداري**، ص 121.

الترقية، و هو النص الذي استند إليه فقه القانون الإداري الفرنسي للتأكيد على تمتع هؤلاء الأعضاء بضمانة عدم القابلية للعزل[2].

لكن يحق لنا التساؤل في هذا المقام عن السبب الذي جعل المشرع الفرنسي يكتفي بالتلميح إلى ضمانة عدم القابلية للعزل دون النص عليها بصورة صريحة خاصة إذا ما علمنا بأنه قد أضفى صفة القضاة و كذلك ضمانة عدم القابلية للعزل بصورة صريحة لا تدع أي مجال للتأويل على أعضاء محكمة المحاسبة بموجب المادة **L.120-1** من قانون الجهات القضائية المالية و كذلك الغرف الجهوية للمحاسبة بموجب المادتين **L.212-7** و **L.212-8** من نفس القانون، فلماذا انتهج المشرع الفرنسي هذا المسلك غير المبرر إزاء أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية؟. و ما يزيد من واقعية هذا التساؤل هو أن محكمة المحاسبة و الغرف الجهوية للمحاسبة تعتبر جهات قضائية إدارية متخصصة.

نقترح في هذا المقام على المشرع الفرنسي أن يدرج نصا في القسم التشريعي من قانون القضاء الإداري -تطبيقا لمقتضيات المادة 34 من الدستور الفرنسي التي أكدت على أن الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين أو العسكريين في الدولة يتم تحديدها بموجب القوانين- يضفي بموجبه صفة القضاة على أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية، كما نقترح عليه أيضا أن يؤكد بصورة صريحة لا تدع مجالا للشك عدم قابليتهم للعزل على اعتبارها ضمانة أساسية من الضمانات التي تكفل لهم استقلاليتهم عند أدائهم لمهامهم القضائية. و لن نكتفي في هذا المقام بالاقتراح السابق بل نلفت الانتباه إلى ضرورة تكملته بتعديل آخر يحقق لأعضاء القضاء الإداري وضع مماثل لوضع نظرائهم في سلك القضاء العادي الذين تأكدت صفتهم القضائية و كذلك ضمانة عدم قابليتهم للعزل بمقتضى نص دستوري صريح ألا و هو نص المادة 64 من الدستور، أفلا يجدر

---

[2] De Laubadère, A. et Venezia, J.-CL. et Gaudemet, Y. op. cit., p. 50. et Le Berre, H. (2002). **Droit du contentieux administratif**. Paris: Ellipses, p. 49, n. 62. et Gohin, O. op. cit., p. 80, n. 73.

بالمشرع الدستوري الفرنسي في هذا السياق أن يترك سياسة الكيل بمكيالين و التي لم يعد لها أي مبرر خاصة بعدما تأكد وجود، استقلالية و اختصاصات القضاء الإداري بموجب قراري المجلس الدستوري السابق الإشارة إليهما و يدرج نصا صريحا في الدستور يضفي بموجبه صفة القضاة على أعضاء القضاء الإداري و يمنحهم تبعا لذلك ضمانة عدم القابلية للعزل على غرار نظرائهم في سلك القضاء العادي.

2.2: الأحكام المتعلقة بأعضاء محكمة العدل العليا.

قبل الخوض في استعراض تفاصيل الأحكام المتعلقة بأعضاء محكمة العدل العليا تستوقفنا محطة أولية هامة تتمثل في تبيان الإطار التشريعي الذي سيتم على ضوئه تحديد هذه الأحكام فقد نصت الفقرة (ج) من المادة الثالثة من قانون محكمة العدل العليا على أنه:" مع مراعاة أحكام المادة 5 من هذا القانون، تسري على رئيس المحكمة و قضاتها و رئيس النيابة العامة الإدارية لديها و على مساعديه الأحكام و القواعد القانونية التي تسري على القضاة النظاميين بما في ذلك أحكام قانون استقلال القضاء المعمول به.". تدعونا صياغة هذه الفقرة إلى طرح تساؤلين أساسيين يتعلق أولهما بالبحث في مدى إمكانية تطبيق جميع الأحكام الواردة في قانون محكمة العدل العليا على أعضاء هذه المحكمة؟.

إن القراءة الحرفية لنص الفقرة السابقة تؤدي إلى القول بأن الإطار التشريعي الذي يتضمن الأحكام المتعلقة بأعضاء محكمة العدل العليا هو ذاته الإطار الذي يتضمن الأحكام الخاصة بالقضاة النظاميين بما في ذلك أحكام قانون استقلال القضاء إلى جانب المادة الخامسة فقط من قانون محكمة العدل العليا و هو ما يعني بمفهوم المخالفة أنه لا تسري بقية المواد المتعلقة بأعضاء محكمة العدل العليا و الواردة في هذا القانون الأخير و من بينها المواد (4،6،7) و المتعلقة بشروط تعيين أعضاء محكمة العدل العليا، آلية تعيينهم و انتدابهم على الترتيب على أعضاء محكمة العدل العليا و نستند في وضع هذه النتيجة إلى أمرين أساسيين يتعلق أولهما بعدم النص صراحة على مراعاة هذه المواد في عجز الفقرة (ج) من

المادة الثالثة من قانون محكمة العدل العليا، حيث اقتصرت هذه الفقرة على الإشارة إلى ضرورة مراعاة المادة الخامسة فقط من القانون السابق. أما الأمر الثاني فيتعلق بكون قانون محكمة العدل العليا لا يسري على القضاة النظاميين لكي يرتد تطبيقه إلى أعضاء محكمة العدل العليا وقوفا على مقتضيات الفقرة (ج) من المادة الثالثة من هذا القانون. و تدعونا غرابة النتيجة التي توصلنا إليها إلى البحث عن قراءات فقه القانون الإداري الأردني لمحتوى الفقرة السابقة؟.

يمكننا التأكيد على أن الإشكالية التي يطرحها مضمون الفقرة (ج) من المادة الثالثة من قانون محكمة العدل العليا لم تشد اهتمام فقه القانون الإداري الأردني، إذا ما استثنينا الرأي الوحيد-على حد ما اطلعنا عليه من مراجع- الذي وقف على تحليل الغموض الذي يكتنفها بالقول:

> "... و ما دامت المادة (3) المذكورة تشير إلى مرجعية الأحكام التي تسري على رئيس و قضاة محكمة العدل العليا و رئيس النيابة فيها، فإننا نرى أن المشرع قد ذهل عن الإشارة إلى المادة (4) المذكورة، لأن أحكام قانون استقلال القضاء الواجب مراعاتها ليست فقط محصورة بمساعدي رئيس النيابة العامة الإدارية حتى يقال مع مراعاة المادة (5) و الوقوف عندها، و لكنها تنتظم أيضا الشؤون المتعلقة برئيس المحكمة و قضاتها و رئيس النيابة فيها، و من هنا كان على المشرع أن ينص كالتالي:
>
> ج_ مع مراعاة أحكام المادتين (5، 4) من هذا القانون تسري على رئيس المحكمة و قضاتها و رئيس النيابة العامة الإدارية و مساعديه ... "[1].

رغم أننا نحمد لصاحب هذا الرأي وقوفه على حيثيات الفقرة السابقة و محاولته إكمال النقص الذي يشوبها إلا أن الاقتراح الذي وضعه يبقى قاصرا عن إزالة جميع جوانب النقص الذي يعتريها و يبقى التساؤل قائما بخصوص إمكانية تطبيق أحكام المادتين 6 و7 من قانون محكمة العدل العليا على أعضائها، فعلى ضوء الصياغة المقترحة سيتم إغفال تطبيق المادتين السابقتين و ستطبق بدلا عنهما الأحكام الواردة في قانون استقلال القضاء.

---

[1] أبو العثم. **القضاء الإداري...**، ص 182.

إن الوضع الذي كرسته الفقرة (ج) من المادة الثالثة من قانون محكمة العدل العليا يعد وضعا غير مستصاغ إذا ما نظرنا إليه من زاوية تطبيق القواعد الأصولية في التفسير، فإذا ما اعتبرنا بأن هدف المشرع من وضع هذه الفقرة هو العمل على توحيد هيكل قضاة محكمة العدل العليا و نظرائهم في المحاكم النظامية بإخضاعهم مبدئيا إلى نظام قانوني واحد مع إفراد أعضاء محكمة العدل العليا بما ورد في قانون محكمة العدل العليا من أحكام فهنا يصح لنا اعتبار النصوص الواردة في هذا القانون الأخير بمثابة قواعد خاصة تشكل استثناء على القواعد الواردة في قانون استقلال القضاء و التي يصح لنا اعتبارها بمثابة قواعد عامة و نعلم أن القاعدة الأصولية في التفسير تقضي بأن الخاص يقيد العام.

لكن الفقرة (ج) من المادة الثالثة من قانون محكمة العدل العليا لم تراع هذه القاعدة ما دام أنها لم تنص على مراعاة تطبيق أحكام المواد (7،6،4) على أعضاء محكمة العدل العليا رغم أنها تمثل قواعد خاصة يفترض فيها أن تحجب تطبيق القواعد العامة الواردة في قانون استقلال القضاء و هذا ما يجرنا إلى التساؤل عن الفائدة المرجوة من وراء إدراج هذه النصوص في قانون محكمة العدل العليا دون السماح بسريانها و كأنما هذه النصوص قد ولدت ميتة.

كما أن الوضع الذي كرسته الفقرة (ج) من المادة الثالثة من قانون محكمة العدل العليا يتنافى و الوضع السائد في القوانين المقارنة بصورة عامة و الفرنسي على وجه الخصوص، حيث سبق لنا أن أشرنا بأن المشرع الفرنسي قد حدد الإطار التشريعي لأعضاء مجلس الدولة بموجب المادة L.131-1 من قانون القضاء الإداري و التي نصت على أن:" الأحكام الواردة في الكتاب الأول من قانون القضاء الإداري تمثل النظام الأساسي لأعضاء مجلس الدولة، إلى جانب الترتيبات النظامية الخاصة بالوظيفة العامة في الدولة فيما لا يتعارض معه."، كما سلك المشرع الفرنسي نفس النهج مع أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية، حيث نصت المادة L.231-1 من قانون القضاء الإداري على أنه:" مع مراعاة الترتيبات الواردة في هذا الباب -الباب الثالث من الكتاب الثاني من

قانون القضاء الإداري- تطبق الترتيبات النظامية الخاصة بالوظيفة العامة في الدولة على أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية.".

يمكننا التأكيد على أن التفسير الحرفي لنص الفقرة (ج) من المادة الثالثة من قانون محكمة العدل العليا يؤدي إلى استبعاد تطبيق أحكام المواد (4،6،7) من قانون محكمة العدل العليا على أعضاء هذه المحكمة و هي نتيجة غريبة تحمل في طياتها تناقضا صارخا مع المنطق القانوني السليم كما أنها تتناقض أيضا مع أسس و أصول التفسير القانوني المجمع فقها و قضاء على ضرورة التقيد بها عند تفسير النصوص القانونية و نذكر من بينها القاعدة التي تنص على أنه إذا ما ذهل المشرع عن استعمال التفسير الواضح فقصد معنى و عبر عنه بلفظ لا يفهم منه هذا المعنى فلا يجوز التقيد بالألفاظ الحرفية التي استعملت في الصيغة القانونية و إنما يتوجب تفسير الصيغة بما يلائم إرادة المشرع و كذلك القاعدة التي تؤكد على أنه لا يجوز الإعتماد في تفسير النصوص القانونية على المعاني اللغوية فقط بل لا بد من الإعتماد أيضا على قصد المشرع من وراء وضع النص؛ لأن المشرع عند وضعه للنص القانوني لا يضعه بصورة عفوية بل يحرص دائما على تحقيق غاية محددة و من المستبعد جدا أن يكون المشرع الأردني قد قصد من وراء إدراجه لنص الفقرة (ج) من المادة الثالثة من قانون محكمة العدل العليا إستبعاد تطبيق أحكام المواد (4،6،7) من قانون محكمة العدل العليا على أعضاء هذه المحكمة؛ لأنه لو كان قد قصد ذلك حقا لما كان قد كلف نفسه عناء وضعها أصلا و إدراجها ضمن نصوص قانون محكمة العدل العليا.

نخلص إلى القول بأنه إذا ما كان التفسير الحرفي لنص الفقرة (ج) من المادة الثالثة من قانون محكمة العدل العليا يحول دون تطبيق أحكام المواد (4،6،7) من قانون محكمة العدل العليا على أعضاء هذه المحكمة مما يؤدي إلى الإستعاضة عنها بالأحكام الواردة في قانون استقلال القضاء إلا أن الإستعانة بقواعد التفسير المتفق عليها فقها و قضاءا لتحديد معنى الفقرة السابقة يؤدي إلى القول بأن المواد (4،6،7) من قانون محكمة العدل العليا هي الواجبة التطبيق على أعضاء هذه المحكمة و ليست تلك الواردة في قانون استقلال القضاء و مع ذلك فقد بات من

الضروري أن يتدخل المشرع الأردني مقتفيا أثر نظيره الفرنسي لإغلاق باب التفسير الفقهي بنفسه و نقترح عليه في هذا السياق أن يتدارك الصياغة المعيبة للفقرة (ج) من المادة الثالثة من قانون محكمة العدل العليا و أن يقوم بتعديلها على النحو التالي:" ج- مع مراعاة ما ورد من أحكام في هذا القانون تسري على أعضاء محكمة العدل العليا الأحكام و القواعد القانونية التي تسري على القضاة النظاميين بما في ذلك أحكام قانون استقلال القضاء."[1]، و من بين إيجابيات تطبيق هذا الاقتراح نذكر تغطيته للنقص الذي يشوب الفقرة السابقة و إبرازه القصد الحقيقي للمشرع مما يؤدي إلى إغلاق باب التفسير الفقهي كما أنه يدرأ الإشكالات التي يطرحها تطبيق الفقرة السابقة على الصعيد العملي، حيث أننا قد استخدمنا عبارة:" مع مراعاة ما ورد من أحكام في هذا القانون." و تثنينا هذه العبارة عن التعداد الذي يتنافى و حتمية التطور الذي لا بد و أن يطال التشريعات كما يطال التنظيمات.

لكن رغم الإيجابيات السابقة إلا أنه لا يمكننا أن نتجاهل السلبيات التي تعتري الاقتراح الذي تقدمنا به، حيث يعاب عليه عدم مسايرته لمبدأ التخصص و كذلك لمتطلبات استقلال القضاء الإداري عن نظيره المدني، فإخضاع كل القضاة إلى نظام قانوني واحد دون أدنى تمييز ما بينهم يتلائم و نظام وحدة القانون و القضاء و هو ما يخالف التوجه الحالي للمشرع الأردني الذي يرمي إلى إرساء نظام قضائي مزدوج، فإذا ما رغب المشرع الأردني في تدعيم توجهه نحو تبني نظام ازدواجية القانون و القضاء فعليه أن يعيد النظر في النظام القانوني الخاص بأعضاء محكمة العدل العليا و أن يفردهم بنظام قانوني مستقل ينظم جميع شؤونهم

---

[1] لم نشر في هذه الصياغة المقترحة إلى أعضاء النيابة العامة الإدارية لأننا سنقترح إلغاء هذا الجهاز ككل فيما بعد. كما أننا لم نستخدم عبارة "المعمول به" التي وردت في عجز هذه الفقرة، تجنبا للإشكالات التي قد تنجر عن استخدامها، فقد تفسر هذه العبارة على أنها تقصد الإحالة إلى قانون استقلال القضاء الساري المفعول وقت صدور قانون محكمة العدل العليا لا إلى قوانين استقلال القضاء التي ستحل محله و هذا ما يتنافى و قصد المشرع.

الوظيفية بما يتلائم و خصوصية المهام المسندة إليهم دون أن يلجأ إلى الإحالة لنصوص قانون استقلال القضاء التي تمثل النظام الأساسي للقضاة النظاميين[1].

أما التساؤل الثاني الذي تطرحه صياغة الفقرة (ج) من المادة الثالثة من قانون محكمة العدل العليا فهو يتعلق بمدى اختصاص السلطة التنفيذية في وضع الأحكام المتعلقة بأعضاء محكمة العدل العليا، بمعنى آخر هل يحق للسلطة التنفيذية أن تشرع لأعضاء محكمة العدل العليا أم لا؟.

تنص المادة 43 من قانون استقلال القضاء رقم 15 لسنة 2001[2] على أنه:" في غير الحالات المنصوص عليها في هذا القانون تسري على القضاة أحكام نظام الخدمة المدنية و أي تشريع آخر يتعلق بالموظفين."، و هو ما يعني بأنه يحق للسلطة التنفيذية أن تنظم المسائل التي لم ينظمها قانون استقلال القضاء و المتعلقة بالقضاة بصورة عامة و أعضاء محكمة العدل العليا على وجه الخصوص. و هو الأمر ذاته الذي أكدته محكمة العدل العليا في عديد أحكامها مثل حكمها رقم 2002\9 الصادر عن هيئتها العامة بتاريخ 22\5\2002 و الذي جاء فيه:"... إن سلطة المجلس القضائي في اختيار من هو أهل و كفؤ للعمل القضائي هي سلطة تقديرية، إلا أن سلطته في تحديد الدرجة التي يستحقها الشخص المراد تعيينه قاضيا هي سلطة مقيدة بحكم المادة 14 من قانون استقلال القضاء، و مقيدة أيضا بأحكام نظام الخدمة المدنية التي يجوز تطبيقها بالإضافة لقانون استقلال القضاء

(1) مع الإشارة هنا إلى أن المادة العاشرة من مشروع قانون تشكيل المحاكم الإدارية تزيد من وطأة الإشكالات التي تطرحها حاليا الفقرة (ج) من المادة الثالثة من قانون محكمة العدل العليا، حيث تنص هذه المادة على أن:" تسري على رؤساء المحاكم الإدارية و قضاتها و أعضاء النيابة العامة الإدارية لديها الأحكام و القواعد القانونية التي تسري على القضاة النظاميين بما في ذلك أحكام قانون استقلال القضاء المعمول به ".

(2) إذا ما وردت عبارة قانون استقلال القضاء دون تحديد في هذه الدراسة، فإن المقصود بها هو قانون استقلال القضاء رقم 15 لسنة 2001.

عملا بالمادة 43 من هذا القانون..."[1]، و لقد أشار بعض الفقه الأردني إلى خطورة تطبيق نظام الخدمة المدنية على القضاة معتبرا بأن هذا الأمر سيؤدي إلى إعطاء السلطة التنفيذية حق التشريع للقضاة و بهذا يفتح لها المجال لاستحداث أسباب جديدة للاستغناء عن خدمات الموظفين و قد تطبق هذه الأحكام على أعضاء محكمة العدل العليا و هو الأمر الذي قد يؤدي إلى المساس باستقلاليتهم[2].

نقترح في هذا المقام على المشرع الدستوري الأردني أن يقصر حق التشريع في مجال الضمانات الوظيفية الخاصة بأعضاء محكمة العدل العليا على السلطة التشريعية فقط دون السلطة التنفيذية و هو الأمر الذي ينتظر منه أن يدعم استقلالية أعضاء محكمة العدل العليا في مواجهة السلطة التنفيذية، هذه الاستقلالية التي تقتضيها طبيعة المهام التي يمارسها أعضاء محكمة العدل العليا، حيث أن دورهم الأساسي يكمن في إخضاع السلطة التنفيذية لمبدأ المشروعية.

بعدما وضحنا أهم الإشكالات التي تعتري تنظيم الإطار التشريعي الذي سيتم على ضوئه تحديد الأحكام المتعلقة بأعضاء محكمة العدل العليا، تجدر الإشارة إلى أن التنظيم القانوني للأحكام المتعلقة بأعضاء محكمة العدل العليا يختلف اختلافا ملموسا عن ذلك المتعلق بأعضاء القضاء الإداري الفرنسي سواء فيما يتعلق بالتنظيم القانوني للفئات التي يتكون منها أعضاء محكمة العدل العليا (المطلب الأول) أو الملاحظات التي يمكن تسجيلها على هذا التنظيم (المطلب الثاني) أو حتى المركز القانوني لأعضاء محكمة العدل العليا (المطلب الثالث).

1.2.2: التنظيم القانوني للفئات التي يتكون منها أعضاء محكمة العدل العليا.

---

[1] حكم محكمة العدل العليا رقم 9\2002 (الهيئة العامة)، الصادر بتاريخ 22\5\2002. منشورات مركز عدالة.

[2] أبو العثم. **القضاء الإداري...**، ص 201.

لقد نصت الفقرة (ب) من المادة الثالثة من قانون محكمة العدل العليا على أن يتم تشكيل محكمة العدل العليا من رئيس و عدد من الأعضاء القضاة[1]، مع العلم بأن رئيسها هو برتبة رئيس محكمة التمييز كما أن القاضي فيها هو بمرتبة قاضي تمييز طبقا لما نصت عليه الفقرة (د) من ذات المادة[2]. و لقد تناولنا التنظيم القانوني للفئات التي يتكون منها أعضاء محكمة العدل العليا من خلال الفرعين التاليين.

1.1.2.2: شروط تعيين أعضاء محكمة العدل العليا. رغم أنه ينجم عن التفسير الحرفي لنص الفقرة (ج) من المادة الثالثة من قانون محكمة العدل العليا حصر شروط تعيين أعضاء هذه المحكمة في الشروط الواردة في قانون استقلال القضاء فقط إلا أن الإستعانة بقواعد التفسير السابق الإشارة إليها لتفسير نص الفقرة السابقة تؤدي إلى القول بتوزع هذه الشروط على كل من قانون استقلال القضاء و قانون محكمة العدل العليا كما يلي:

1.1.1.2.2: شروط تعيين أعضاء محكمة العدل العليا المحددة على ضوء نصوص قانون استقلال القضاء. لقد وردت هذه الشروط في الفصل الثاني تحت عنوان "التعيين" و ما يعنينا منها هي تلك الواردة في الفقرات (أ، ب، ج، د، ه، و) من المادة العاشرة و التي نصت على أنه:" يشترط فيمن يعين قاضيا أن يكون:

أ. أردني الجنسية غير متمتع بحماية أجنبية.

---

[1] كما أكدت الفقرة (ب) من المادة الثالثة من مشروع قانون تشكيل المحاكم الإدارية على أن يتم تشكيلها من رئيس و عدد كاف من القضاة.

[2] لقد نصت الفقرة (ج) من المادة الثالثة من مشروع قانون تشكيل المحاكم الإدارية على أن يكون رئيس محكمة العدل العليا بدرجة رئيس محكمة التمييز، كما يكون القاضي فيها بدرجة قاضي تمييز.

ب.قد أكمل السابعة و العشرين من عمره و تتوافر فيه الشروط الصحية للتعيين.
ج. متمتعا بالأهلية المدنية غير محكوم بأي جناية باستثناء الجرائم السياسية.
د. غير محكوم من محكمة أو مجلس تأديبي لأمر مخل بالشرف و لو رد اعتباره أو شمله عفو عام.
ه. محمود السيرة و حسن السمعة.
و. حاصلا على الشهادة الجامعية الأولى في الحقوق من إحدى كليات الحقوق في الجامعات الأردنية، أو على شهادة معادلة لها في الحقوق يقبلها المجلس بعد الاستئناس برأي الجهة المختصة بمعادلة الشهادات في المملكة على أن تكون هذه الشهادات مقبولة للتعيين في القضاء في البلد الذي صدرت فيه.

2.1.1.2.2: شروط تعيين أعضاء محكمة العدل العليا المحددة على ضوء نصوص قانون محكمة العدل العليا. يؤكد غالبية فقه القانون الإداري الأردني[1]، على ضرورة استيفاء أعضاء محكمة العدل العليا للشروط الواردة في المادة الرابعة من قانون محكمة العدل العليا و التي نصت على أنه:" يشترط فيمن يعين رئيسا لمحكمة العدل العليا أو قاضيا أو رئيسا للنيابة العامة الإدارية فيها أن تتوافر فيه أي من الشروط التالية:
أ. أن يكون قد عمل في القضاء مدة لا تقل عن عشرين سنة.
ب.أشغل وظيفة مستشار قانوني في إحدى الوزارات أو الدوائر الحكومية المدنية أو وظيفة قضائية بالقوات المسلحة أو الأمن العام بالإضافة إلى العمل في

---

[1] أبو العثم. **القضاء الإداري...،** ص 182؛ راضي. **القضاء الإداري...،** ص 96؛ شطناوي. **موسوعة القضاء...،** ص199؛ العبادي، محمد وليد (2008). **الموسوعة الإدارية، القضاء الإداري**. (الطبعة الأولى). عمان، الأردن: مؤسسة الوراق للنشر و التوزيع، (الجزء الأول: القضاء الإداري في الأنظمة المقارنة)، ص 197؛ القيسي. **القضاء الإداري**، ص 114-115؛ كنعان. **القضاء الإداري**...، ص 83-84.

القضاء و ممارسة المحاماة مدة لا تقل عن خمس و عشرين سنة على أن يكون قد عمل من هذه المدة في القضاء و المحاماة مدة لا تقل عن خمس عشرة سنة.

ج. أن يكون قد مارس المحاماة مدة لا تقل عن خمس و عشرين سنة.

د. عمل برتبة أستاذ مدة لا تقل عن خمس سنوات في تدريس القانون في إحدى الجامعات الأردنية و عمل في القضاء أو المحاماة في الأردن مدة لا تقل عن خمس سنوات."[1].

2.1.2.2: آلية تعيين أعضاء محكمة العدل العليا. يجمع غالبية فقه القانون الإداري الأردني على أن تعيين جميع أعضاء محكمة العدل العليا بما فيهم رئيسها يتم بموجب إرادة ملكية سامية بناء على قرار من المجلس القضائي[2]، تطبيقا لمقتضيات المادة السادسة من قانون محكمة العدل العليا و التي نصت على أن:"

---

[1] أما الشروط المقترحة على ضوء نصوص مشروع قانون تشكيل المحاكم الإدارية فقد حددتها المادة الرابعة منه و التي نصت على أنه:" يشترط فيمن يعين رئيسا لمحكمة العدل العليا أو قاضيا فيها أن تتوافر فيه أي من الشروط الآتية:

أ. أن يكون قد عمل في القضاء مدة لا تقل عن عشرين سنة.

ب. أشغل وظيفة مستشار قانوني في إحدى الوزارات أو الدوائر الحكومية المدنية أو وظيفة قضائية في القوات المسلحة أو الأمن العام بالإضافة إلى العمل في القضاء و ممارسة المحاماة مدة لا تقل عن خمسة و عشرين عاما منها على الأقل خمسة عشر عاما في القضاء.

ج. أن يكون قد مارس المحاماة بصفته أستاذا مدة لا تقل عن عشرين عاما.

د. عمل بمرتبة أستاذ في تدريس القانون في إحدى الجامعات الأردنية الرسمية و عمل في القضاء أو المحاماة في الأردن مدة لا تقل عن خمس سنوات.".

[2] راضي. **القضاء الإداري...،** ص 95؛ شطناوي. **موسوعة القضاء...،** ص 199؛ الظاهر. **القضاء الإداري...،** ص 118؛ العبادي. **الموسوعة الإدارية...،** ص 198؛ القيسي. **القضاء الإداري**، ص 115؛ كنعان. **القضاء الإداري**...، ص 84.

يعين رئيس المحكمة و قضاتها و رئيس النيابة العامة الإدارية لديها و مساعدوه بإرادة ملكية سامية بناء على قرار من المجلس القضائي."، في حين ذهب البعض إلى التأكيد على أن تعيين رئيس محكمة العدل العليا يتم طبقا لأحكام الفقرة (أ) من المادة 14 من قانون استقلال القضاء[1]، و التي نصت على أن:" يجري التعيين بالوظائف القضائية بتنسيب من الوزير و قرار من المجلس و إرادة ملكية سامية، على أن ينسب أكثر من شخص للوظيفة الشاغرة كلما أمكن ذلك.". و يعود سبب هذا الخلاف الفقهي حول القانون الواجب الاستناد إليه لتحديد آلية تعيين أعضاء محكمة العدل العليا بصورة عامة و رئيسها بصورة خاصة، إلى صياغة الفقرة (ج) من المادة الثالثة من قانون محكمة العدل العليا، حيث أنه يمثل إحدى الإشكالات التي يطرحها تطبيق النص السابق على الصعيد العملي. مع العلم بأن الفرق شاسع ما بين آلية تعيين أعضاء محكمة العدل العليا الواردة في المادة السادسة من قانون محكمة العدل العليا و تلك الواردة في الفقرة (أ) من المادة 14 من قانون استقلال القضاء، حيث لم تشترط المادة السادسة أن يتم صدور تنسيب من وزير العدل لتعيين أعضاء محكمة العدل العليا و هو ما يعني إضفاء المزيد من الاستقلالية على هؤلاء الأعضاء في مواجهة السلطة التنفيذية، على عكس الفقرة (أ) من المادة 14 من قانون استقلال القضاء و التي اشترطت للتعيين بالوظائف القضائية أن يصدر تنسيب من وزير العدل و قرار من المجلس و إرادة ملكية سامية، شريطة أن ينسب الوزير أكثر من شخص للوظيفة الشاغرة كلما أمكن ذلك و يؤكد بعض الفقه الأردني على أن التطبيق العملي للنص السابق قد جعل تعيين القضاة من صلاحية الوزير لأن ما جاء في النص من أن ينسب الوزير للوظيفة الشاغرة أكثر من شخص لم يطبق [2].



[1] أبو العثم. **القضاء الإداري...،** ص 184-185.

[2] هلسا. **أسس التشريع...،** ص 92.

لا يسعنا في الأخير إلا أن نثمن آلية تعيين أعضاء محكمة العدل العليا المحددة بموجب المادة السادسة من قانون محكمة العدل العليا و أن نعيد بالوقت ذاته المطالبة بتعديل الفقرة (ج) من المادة الثالثة من قانون محكمة العدل العليا على ضوء الصياغة السابق اقتراحها(1).

2.2.2: ملاحظات حول التنظيم القانوني للفئات التي يتكون منها أعضاء محكمة العدل العليا.

يستدعي التنظيم القانوني للفئات التي يتكون منها أعضاء محكمة العدل العليا إبداء مجموعة من الملاحظات، البعض منها عام و البعض الآخر يتعلق فقط بالشروط الواجب توافرها في أعضاء محكمة العدل العليا على ضوء المادة الرابعة من قانون محكمة العدل العليا و لقد قمنا بتحديدها في الفرعين التاليين.

1.2.2.2: الملاحظات العامة التي يمكن إبدائها على التنظيم القانوني للفئات التي يتكون منها أعضاء محكمة العدل العليا. تتمثل هذه الملاحظات في الثلاث التالية:

أولا: لقد أحسن المشرع الأردني صنعا عندما أسند رئاسة محكمة العدل العليا إلى قاض و ليس إلى أحد رجال السلطة التنفيذية و بهذا فإنه يكون قد أبعد بصورة مبدئية عن هذه المحكمة احتمالية التأثير عليها من قبل رجال السلطة التنفيذية.

ثانيا: يحمد للمشرع الأردني عدم تقييده للحد الأعلى لعدد أعضاء محكمة العدل العليا مما يعني أنه قد ترك أمر تحديد عدد هؤلاء الأعضاء رهينا بمقتضيات العمل داخل هذه المحكمة.

---

(1) لقد حددت المادة الثامنة من مشروع قانون تشكيل المحاكم الإدارية آلية تعيين أعضاء محكمة العدل العليا بالقول:" يعين و تنهى خدمات رئيس المحكمة و قضاتها و رئيس النيابة العامة و النائب العام الإداري و مساعديهم بإرادة ملكية بناء على قرار من المجلس القضائي.".

ثالثا: إن الطابع الغالب على الفئات التي يتكون منها أعضاء محكمة العدل العليا هو البساطة و عدم التعقيد، بحيث أنها تتكون من فئتين فقط ألا و هما الرئيس و القضاة، على عكس القضاء الإداري الفرنسي الذي تتألف تشكيلاته البشرية من مزيج متكامل من الأعضاء الذين يعملون جنبا إلى جنب في أداء المهام المنوطة بجهاتهم القضائية الإدارية و يعتبر هذا المزيج المتكامل بمثابة المحرك الأساسي للقضاء الإداري الفرنسي و نظرا للثمار الطيبة التي نجمت عن تطبيق التجربة الفرنسية على الصعيد العملي، فإننا نقترح على المشرع الأردني أن يقوم بإعادة النظر في التنظيم القانوني للفئات التي يتكون منها أعضاء محكمة العدل العليا و لا يشترط على المشرع الأردني أن ينقل التجربة الفرنسية بحذافيرها، بل يكفيه كخطوة أولى أن يدعم الفئات الحالية بفئة واحدة فقط، نرى أن استحداثها بات أكثر من ضروري في الوقت الحالي ألا و هي فئة المندوبين بدرجتيها الأولى و الثانية(1). و بهذا تصبح التشكيلة البشرية لمحكمة العدل العليا متكونة من مزيج من الأعضاء الذين يتكاملون فيما بينهم لأداء المهام المنوطة بهذه المحكمة و سيؤدي تطبيق هذا الاقتراح إلى التخفيف عن كاهل قضاة محكمة العدل العليا، ما دام أن هؤلاء المندوبين سيتولون مهمة استقصاء الجوانب القانونية و الواقعية للقضايا المعروضة على المحكمة و إعداد مشاريع أحكام في هذه القضايا، كما أننا ننتظر من أن يؤدي تطبيق هذا الاقتراح في المستقبل إلى تزويد محكمة العدل العليا -و غيرها من المحاكم الإدارية الإبتدائية التي سنقترح استحداثها- بقضاة إداريين متخصصين في نظر المنازعات الإدارية.

2.2.2.2: مجموع الملاحظات الخاصة بالشروط الواجب توافرها في أعضاء محكمة العدل العليا على ضوء المادة الرابعة من قانون محكمة العدل العليا. هناك

---

(1) اخترنا تسمية المندوبين للدلالة على أنهم يندبون لدراسة القضايا المعروضة على محكمة العدل العليا و إعداد مشاريع الأحكام الخاصة بها.

العديد من الملاحظات التي يمكن إبدائها على التنظيم القانوني للشروط الواجب توافرها في أعضاء محكمة العدل العليا على ضوء المادة الرابعة من قانون محكمة العدل العليا و من أبرزها نذكر:

أولا: أن قانون محكمة العدل العليا الحالي رقم 12 لسنة 1992 و تعديله و من قبله قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم 11 لسنة 1989 لم يفرقا ما بين الشروط الواجب توافرها في رئيس محكمة العدل العليا و بقية أعضائها[2].

ثانيا: تتميز الشروط الواردة في عجز المادة الرابعة من قانون محكمة العدل العليا بالقسوة المبالغ فيها و غير المبررة في بعض الأحيان و دليل ذلك مدة الخبرة المفرطة في الطول التي اشترطتها هذه المادة لتعيين أعضاء محكمة العدل العليا و هو الأمر الذي يؤدي إلى عدم الاستفادة كثيرا من خبرة هؤلاء الأعضاء، حيث أنه بمجرد تعيينهم في محكمة العدل العليا و انسجامهم مع دورهم الجديد كقضاة فاصلين في المنازعات الإدارية يكون انتهاء خدمتهم قد قارب لأي سبب من أسباب انتهاء الخدمة و هو ما يجعل أعضاء محكمة العدل العليا يدورون في حلقة مفرغة، فلا هم دخلوا هذه المحكمة كقضاة إداريين و لا هم بقوا في خدمتهم بعد بدء تأقلمهم مع دورهم الجديد كقضاة فاصلين في المنازعات الإدارية. و نقترح على المشرع الأردني لتدارك هذا الوضع أن يخفض من الحد الأدنى للخبرة الزمنية المشترطة لتعيين أعضاء محكمة العدل العليا على ضوء الفقرة (ب) من المادة الرابعة من قانون محكمة العدل العليا على الأقل بخمس سنوات.

كما تبرز قسوة الشروط الواردة في هذه الفقرة الأخيرة مرة أخرى إذا ما أخذنا بعين الإعتبار أنها قد اشترطت في المرشح لعضوية محكمة العدل العليا أن يكون قد:" أشغل وظيفة مستشار قانوني في إحدى الوزارات أو الدوائر الحكومية المدنية أو وظيفة قضائية بالقوات المسلحة أو الأمن العام بالإضافة إلى العمل في القضاء و ممارسة المحاماة مدة لا تقل عن خمس و عشرين سنة، على أن يكون قد عمل

---

[2] و لا حتى مشروع قانون تشكيل المحاكم الإدارية قد فرق ما بين هذه الشروط.

من هذه المدة في القضاء و المحاماة مدة لا تقل عن خمس عشرة سنة."، حيث يحق لنا التساؤل في هذا المقام عن السبب الذي حذى بالمشرع الأردني إلى اشتراط العمل في القضاء إلى جانب ممارسة المحاماة في المرشح لعضوية محكمة العدل العليا على ضوء هذه الفقرة؟. فإذا ما كان حرص المشرع الأردني على حسن سير عمل محكمة العدل العليا يبرر اشتراطه أن يكون المرشح لعضويتها ذو خبرة و دراية بالعمل القضائي إلا أننا لا نرى أي مبرر لاشتراطه في هذا المرشح أن يكون قد مارس المحاماة و عمل في القضاء بذات الوقت و نقترح على المشرع الأردني في هذا المقام أن يعدل من صياغة هذه الفقرة على النحو التالي:" ب- أشغل وظيفة مستشار قانوني في إحدى الوزارات أو الدوائر الحكومية المدنية أو وظيفة قضائية بالقوات المسلحة أو الأمن العام بالإضافة إلى العمل في القضاء أو ممارسة المحاماة مدة لا تقل عن عشرين سنة، على أن يكون قد عمل من هذه المدة في القضاء مدة لا تقل عن عشر سنوات أو مارس المحاماة مدة لا تقل عن خمس عشرة سنة.".

ثالثا: لقد استوجب المشرع الأردني بموجب الفقرة (د) من المادة الرابعة من قانون محكمة العدل العليا في المرشح لعضوية محكمة العدل العليا على ضوء الشروط الواردة فيها أن يكون قد عمل برتبة أستاذ مدة لا تقل عن خمس سنوات في تدريس القانون في إحدى الجامعات الأردنية و عمل في القضاء أو المحاماة في الأردن مدة لا تقل عن خمس سنوات، و بهذا يكون المشرع الأردني قد قيد المرشح لعضوية محكمة العدل العليا على ضوء الشروط الواردة بهذه الفقرة بأن يكون قد قضى مدة العمل المطلوبة في الأردن و هو ما يخالف مضمون الشروط المدرجة في الفقرات من (أ) إلى (ج)، حيث لم يقيد المشرع الأردني المرشح لعضوية محكمة العدل العليا على ضوء هذه الفقرات الأخيرة بأن يكون قد مارس المحاماة أو عمل القضاء في الأردن[1]. و نقترح على المشرع الأردني هنا أن

[1] لفت الانتباه إلى هذه النقطة: الخطيب. **محكمة العدل العليا...،** ص 37-38.

يعيد النظر في صياغة الفقرة (د) حيث أنها تنطوي على تفرقة غير مبررة ما بين الشروط الواردة فيها و الشروط الواردة في الفقرات السابقة عليها.

إلى جانب ما سبق فإن أهم ما يلفت الانتباه في صياغة الشروط الواردة في هذه الفقرة هو إسقاط المشرع الأردني القيد الذي كان مفروضا سابقا بموجب الفقرة (د) من المادة الرابعة من قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم 11 لسنة 1989 بأن يكون المرشح لعضوية محكمة العدل العليا قد عمل بمرتبة أستاذ مدة لا تقل عن خمس سنوات في تدريس القانون العام في إحدى الجامعات الأردنية[2]، لكننا نرى بأن الوضع الذي كانت تكرسه هذه الفقرة الأخيرة هو الأسلم على اعتباره يتلائم أكثر و طبيعة المهام المنوطة بأعضاء محكمة العدل العليا، حيث أن الصياغة الحالية للفقرة (د) تفتح المجال لأساتذة القانون الخاص ليكونوا أعضاء في محكمة العدل العليا، رغم أن تكوينهم الأكاديمي يؤهلهم للتأقلم أكثر مع القضاء النظامي و ليس الإداري و حبذا لو يعيد المشرع الأردني النظر في عجز هذه الفقرة باشتراط أن يكون الأستاذ متخصصا في فروع القانون العام.

لوضع الاقتراحين السابقين حيز التطبيق نقترح على المشرع الأردني أن يعيد صياغة الفقرة (د) من قانون محكمة العدل العليا على النحو التالي:" د-عمل برتبة أستاذ مدة لا تقل عن خمس سنوات في تدريس القانون العام في إحدى الجامعات، و عمل في القضاء أو المحاماة مدة لا تقل عن خمس سنوات.".

رابعا: إن دراسة الشروط الواجب توافرها في أعضاء محكمة العدل العليا تؤدي إلى القول بأنهم ليسوا قضاة إداريين بل مجرد قضاة فاصلين في المنازعات الإدارية، حيث سبق لنا أن أشرنا إلى أن القاضي الإداري يتميز عن نظيره المدني بنظامه القانوني، في حين أن المشرع الأردني لم يفرد قضاة محكمة العدل العليا بنظام قانوني خاص يميزهم عن غيرهم من القضاة النظاميين.

---

[2] أشار إلى هذه النقطة: مدانات. هل تحققت...، ص 110.

كما أن من أهم مميزات القاضي الإداري هو تكوينه الخاص الذي يؤهله للفصل في المنازعات الإدارية التي تعرض عليه، لكن سبق أن أوضحنا بأن المشرع الأردني لم يسطر لأعضاء محكمة العدل العليا أي تكوين خاص مميز عن التكوين الذي يحضى به غيرهم من القضاة النظاميين سواء على مستوى التكوين القاعدي، أو حتى التكميلي بدليل أنه لم يوفد حتى يومنا هذا أي قاضي من محكمة العدل العليا إلى الدول ذات النظام القضائي المزدوج للإطلاع على تجاربها و خبراتها في مجال القضاء الإداري[1] ، و الأدهى من ذلك هو أن المعهد القضائي الذي يعد الجهة المشرفة على تكوين القضاة في الأردن لا يدرج في مناهجه تدريس مادتي القانون الدستوري و الإداري[1] . و لقد ترك هذا التنظيم القانوني لتكوين أعضاء محكمة العدل العليا بصماته على الأحكام الصادرة عن هذه المحكمة، حيث يؤكد بعض فقه القانون الإداري الأردني على أنه قد صدر عن قضاة محكمة العدل العليا العديد من الأحكام التي ليس لها مكان ما بين أروقة القضاء الإداري بل نظيره المدني و استدل على ذلك بالحكم الصادر في قضية أقامها عدد من موظفي إحدى الوزارات تتلخص وقائعها في أن الوزارة المذكورة قد رغبت في أن تختار أحسن الموظفين في ملاكها لتعيينهم في وظائف رأت هي أن هذه الوظائف يتطلب إشغالها من خيرة الموظفين، فقامت بتوجيه الدعوة لمن يجد في نفسه الكفاءة للتقدم

---

[1] أبو عيد، مشهور، مقال بعنوان:" **رد الدعاوى لأمور شكلية يكون نتيجة عدم الخبرة، رئيس "العدل العليا": النقص في عدد القضاة أبرز التحديات التي تواجه المحكمة. تحقيق العدالة يقتضي وجود محاكم إدارية ابتدائية بحيث يكون التقاضي على مرحلتين.**"، العرب اليوم، شؤون محلية، الجزء الأول، ص 6. الأحد 2-12-2007، الموقع الإلكتروني لصحيفة العرب اليوم. www. . alarabalyawm. net

[1] المساعدة، أكرم. مقال بعنوان:" **(قراءة مضافة).. في القضاء الإداري الأردني.**"، الرأي، دراسات، الجزء الثالث، ص 65. الثلاثاء 19-5-2009، الموقع الإلكتروني لصحيفة الرأي. www. alrai. com.

لامتحان مخصوص، و فعلا تقدم أشخاص للامتحان و نجح عدد منهم و لكن المفاجأة كانت أن معالي الوزير قرر تعيين أشخاص آخرين لم يتقدموا للامتحان أصلا و إن كان تقدم منهم أحد، فإنه راسب. طعن الموظفون بقرار معالي الوزير أمام محكمة العدل العليا فقررت بالأكثرية رد الدعوى لأن المسابقة قد كانت لمصلحة الوزير و/أو الوزارة. و لها أن تتنازل عن هذا الأمر و تأخذ أشخاصا آخرين[2].

لقد علق بعض الفقه الأردني على الحكم السابق لمحكمة العدل العليا بالقول أنها قد تأثرت عند إصداره بالقانون الخاص، و الذي ينظر إلى أن للشخص أن يتصرف بملكه كيف يشاء، و لو كان لدى أكثرية قضاة المحكمة تجربة و مراس القاضي الإداري، لكان انتبه إلى نص المادة 22\2 من الدستور و التي نصت على أن (التعيين للوظائف العامة، من دائمة و مؤقتة في الدولة و الإدارات الملحقة بها و البلديات يكون على أساس الكفاءات و المؤهلات.)[3]. و يجرنا هذا الوضع إلى التساؤل عن الفائدة التي جنتها العدالة الأردنية من وراء إنشاء محكمة العدل العليا و جعلها مختصة بنظر طائفة من المنازعات الإدارية، ما دام أن القاضي الذي سينظر هذه المنازعات هو ذاته القاضي الذي كان سينظرها لو أنها قد أدرجت في دائرة اختصاص المحاكم النظامية؟. فهل تكمن هذه الفائدة في المغايرة ما بين النصوص الواجبة التطبيق أو الإجراءات الواجبة الإتباع؟، حتما لا، لأن الازدواجية القانونية بشقيها الموضوعي و الإجرائي تنبع من الطبيعة الذاتية للمنازعات الإدارية سواء نظرها القاضي المدني أو نظيره الإداري، أم أن الفائدة تكمن في المباعدة ما بين القاضي و المتقاضين عن طريق إخراج هذه

---

[2] هلسا. **أسس التشريع...،** ص 126-127، و يمكن العودة في ذات السياق إلى أبي العثم. **القضاء الإداري...،** فقد أورد بعض الأمثلة بهذا الخصوص في الصفحتين 153-154.

[3] هلسا. **أسس التشريع...،** ص127.

المنازعات من دائرة اختصاص المحاكم النظامية القريبة من المتقاضين لتوزعها على كافة أرجاء المملكة و إسناد مهمة نظرها إلى محكمة وحيدة في عمان؟!.

لابد من التأكيد على أن إنشاء جهة قضائية مختصة بنظر كل أو بعض المنازعات الإدارية ليس كافيا لضمان فعالية هذه الجهة في أداء مهامها، بل لا بد إلى جانب ذلك أن تواجه هذه الجهة ما تختص به من منازعات بروح تغاير روح القاضي المدني، مع العلم بأن هذه الروح الخاصة لا تصنعها النصوص، و لا حتى الهياكل، بل تتكامل معها هذه الوسائل لضمان أكبر قدر ممكن من الفعالية في إخضاع الإدارة العامة لمبدأ المشروعية.

قد يرد البعض على الانتقادات التي نوجهها إلى واقع التنظيم القانوني لتكوين أعضاء محكمة العدل العليا بالقول، أنه على الرغم من أن أصالة و عراقة القضاء الإداري الفرنسي ليست محلا لأي نقاش إلا أن المشرع الفرنسي قد سمح بتعيين بعض القضاة العاديين كأعضاء في المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية و لم يعترض أي من رجال الفقه على ذلك.

لكن هذا الرد في نظرنا لا يدرأ النقائص التي تعتري التنظيم القانوني لتكوين أعضاء محكمة العدل العليا و سندنا فيما نقول به هو أن المشرع الفرنسي لم يجعل من هذا الأسلوب أسلوبا أساسيا لتعيين أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية بل جعل منه مجرد أسلوب استثنائي حاول بواسطته تغطية النقص في تعداد الطاقم البشري لأعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية، حيث سبق لنا أن أشرنا إلى أن المشرع الفرنسي قد اعتمد بصورة أساسية على خريجي المدرسة الوطنية للإدارة لتعيين أعضاء هذا الهيكل، ضف لما سبق أنه على الرغم من الطابع الاستثنائي لهذا الأسلوب إلا أن المشرع الفرنسي قد اشترط حصول أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية المعينين من بين القضاة العاديين على تكوين تكميلي في مجلس الدولة لمدة ستة أشهر كما أن هؤلاء الأعضاء يتلقون بعد تعيينهم في وظائفهم سلسلة من التكوينات المستمرة التي تجعلهم أكثر إلماما بمقتضيات الفصل في المنازعات الإدارية، في حين أن المشرع الأردني قد جعل من هذا الأسلوب أسلوبا رئيسيا في

تعيين أعضاء محكمة العدل العليا كما أنه لم يسطر لهم أي برنامج تكويني تكميلي يؤهلهم للفصل في المنازعات الإدارية.

لقد حاول جانب من فقه القانون الإداري الأردني مواجهة إشكالية افتقار التنظيم القضائي الأردني لوجود قضاة إداريين فاقترح إنشاء معهد للقضاء الإداري تكون مهمته قبول عدد محدد و مدروس من حملة الشهادات القانونية العليا و تخريجهم للعمل في القضاء الإداري بعد دراسة تحدد مدتها في هذا المعهد وفقا لأسس إنشائه و أهدافه[1].

يعد هذا الاقتراح –برأينا- حلا مثاليا لمواجهة إشكالية انعدام القضاة الإداريين المتخصصين في نظر المنازعات الإدارية، لكن يحق لنا التساؤل هنا عن مدى إمكانية تطبيقه من الناحية الواقعية؟. يمكننا التأكيد على أن اقتراح إنشاء معهد للقضاء الإداري إلى جانب المعهد القضائي في الوقت الحالي لا يعدو أن يكون مجرد أمنية فقهية صعبة المنال بالنظر لما يتطلبه تطبيقه من إمكانات مادية و كوادر بشرية فنية مؤهلة من الصعب توافرها في الوقت الحالي. و رغم أننا نأمل أن يتجسد هذا الاقتراح على أرض الواقع مستقبلا إلا أننا نقترح في الوقت الحالي و على ضوء الإمكانات المتوفرة:

أولا: أن يتم تسطير برنامج خاص لإيفاد أعضاء محكمة العدل العليا لمدد زمنية معينة إلى الدول ذات النظام القضائي المزدوج للإطلاع على تجاربها و الاستفادة من خبراتها، لكن قد يصعب تطبيق هذا الاقتراح من الناحية العملية بالنظر إلى المدة الزمنية الطويلة التي وضعها المشرع الأردني كمقياس لتحديد الخبرة الواجب توافرها في المرشحين لعضوية محكمة العدل العليا و هو الأمر الذي يجعل من هؤلاء الأعضاء قضاة متقدمين في السن من الصعب أن يطلب منهم الانتقال إلى دول أخرى للاستزادة من خبراتها و النهل من تجاربها. فكل عضو من أعضاء

---

[1] بشار، عبد الهادي (1983). **دراسات و أبحاث في الإدارة العامة و القانون الإداري**. (الطبعة الأولى). عمان، الأردن: دار الفرقان للنشر و التوزيع، ص 61.

محكمة العدل العليا أصبح يمثل تجربة قائمة بحد ذاتها، لا بد من الاستفادة منها لا العمل على تشويهها بمحاولة إعادة صقلها بخبرة أخرى في مجال مختلف تماما عن المجال الذي تكونت فيه هذه الخبرة. و لتدارك هذا العائق نعيد التأكيد على اقتراحنا السابق المتعلق بضرورة تخفيض الحد الأدنى للخبرة الزمنية المطلوب توافرها في المرشح لعضوية محكمة العدل العليا، و بهذا فقط يستقيم واقع هذا الاقتراح من الناحيتين النظرية و العملية، و نأمل أن يؤدي تطبيق هذا الاقتراح إلى فتح نافذة لقضاة محكمة العدل العليا على تجارب الدول الأخرى ذات النظام القضائي المزدوج مما يساعدهم على الإلمام بمستجدات القضاء الإداري المقارن و العمل على مواكبته بما يوافق ظروف المنظومة الأردنية بشقيها القانوني و القضائي.

لكن يجدر بنا الاستدراك هنا للتوضيح بأننا نرمي من وراء هذا الاقتراح إلى تدعيم التكوين المتواصل لأعضاء محكمة العدل العليا و هو مجرد تكوين تكميلي و ليس تكوين قاعدي؛ لأن جعل التكوين عن طريق البعثات حجر الأساس في تكوين أعضاء محكمة العدل العليا يتنافى و التطلعات المستقبلية لأي بلد في إيجاد مصدر محلي لتكوين قضاته، ضف لما سبق أنه على الرغم من أن الاعتماد على هذه الطريقة سيؤدي إلى تحصل أعضاء محكمة العدل العليا على تكوين متخصص في القضاء الإداري إلا أنه تكوين غريب عن البيئة القانونية و القضائية الأردنية، كما أن هذا التكوين قد يتنافى و مقتضيات حسن سير عمل الإدارة العامة الأردنية التي تخضع لمنظومة قانونية متميزة عن غيرها من المنظومات القانونية الأجنبية. و لجملة الأسباب السابقة فإننا نعيد التأكيد على أن الاعتماد على الدورات التكوينية في الخارج تصلح أساسا لتدعيم التكوين التكميلي لأعضاء محكمة العدل العليا، و استثناء و بصفة انتقالية مؤقتة لتكوينهم القاعدي لكنه لا يصلح كحل دائم للتكوين القاعدي لأعضاء محكمة العدل العليا.

ثانيا: أما بخصوص التكوين القاعدي لأعضاء محكمة العدل العليا فنقترح على المشرع الأردني أن يتبنى اقتراحنا السابق الإشارة إليه بخصوص استحداث فئة المندوبين بدرجتيها الأولى و الثانية و أن يحدد طرقا خاصة لتعيينهم تتلائم و

خصوصية مهامهم و من بين هذه الطرق نذكر الاستعانة بالمعهد القضائي لتكوين مندوبي الدرجة الأولى بعد التعديل من أسلوب الدراسة في المعهد، بحيث تسطر مدة محددة من إجمالي مدة الدراسة لتكون بمثابة الجذع المشترك لطلبة المعهد ككل[1]، تتلوها مدة أخرى للتخصص إما في فرع القضاء الإداري أو فرع القضاء النظامي، فإذا ما اختار الطالب الالتحاق بفرع القضاء الإداري فإنه سيحصل على تكوين نظري يجعله ملما بفروع القانون العام و آخر عملي سيسمح له بقضاء فترة تربص في محكمة العدل العليا، أما رتبة مندوبي الدرجة الثانية فنقترح أن يتم اعتبارها بمثابة ترقية لمندوبي الدرجة الأولى، مع إقرار نسب محددة للتعيين فيها خارجيا من بين قضاة محاكم الاستئناف خاصة في المراحل الأولى من تطبيق هذا الاقتراح، لكن بعدما تترسخ هذه التجربة فإننا نقترح أن يتم تخصيص هذه النسبة للتعيين فيها من بين قضاة المحاكم الإدارية الإبتدائية المقترح إنشائها و ليس قضاة محاكم الاستئناف، لتنافي هذا الإقتراح و مقتضيات استقلال القضاء الإداري عن نظيره العادي، مع التأكيد على ضرورة تخصيص نسب محددة للتعيين فيها من بين رجال الإدارة العامة الذين تتوفر لديهم المؤهلات القانونية اللازمة لتولي المناصب القضائية و من ايجابيات هذا الإقتراح هو أنه يشترط توافر قدر معين من المؤهلات القانونية في هؤلاء الإداريين مما يدرأ مخاطر عدم كفائتهم و سيفتح تطبيق هذا الإقتراح نافذة لمحكمة العدل العليا على الإدارة العامة التي تراقبها.

---

[1] خاصة و أن الخطة الدراسية لدبلوم الدراسات القضائية في المعهد القضائي الأردني تتضمن مجموعة من المواد الدراسية التي يصح اعتبارها مشتركة ما بين الفرعين مثل: أصول البحث العلمي، أسس الكتابة و الصياغة، السلوك القضائي و المسائلة، مصطلحات قانونية/انجليزي أو فرنسي، اللغة الأجنبية/ انجليزي أو فرنسي... و غيرها.

3.2.2: المركز القانوني لأعضاء محكمة العدل العليا.

على غرار أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية الفرنسية يعد أعضاء محكمة العدل العليا قضاة بأتم معنى الكلمة، لكنهم يتميزون عنهم بأن استقلاليتهم قد تدعمت بموجب نص دستوري صريح ألا و هو نص المادة 97 من الدستور و التي نصت على أن:" القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون"، و هو ذاته مضمون المادة الثالثة من قانون استقلال القضاء.

لكن أهم ما يلفت الانتباه في هذا السياق هو أن هذه الاستقلالية تتعارض في بعض جوانبها مع التنظيم القانوني لمهمة الإشراف على أعضاء محكمة العدل العليا و لقد ناقشنا هذه المسألة كما عملنا على وضع مجموعة من الاقتراحات لإعادة النظر في التنظيم القانوني الحالي لمهمة الإشراف على أعضاء محكمة العدل العليا بما يتوافق و تكريس الاستقلالية التي يتمتعون بها من الناحيتين الدستورية و القانونية في الفرعين التاليين.

1.3.2.2: مدى تعارض التنظيم القانوني لمهمة الإشراف على أعضاء محكمة العدل العليا مع مقتضيات استقلاليتهم. رغم أن المشرع الأردني قد جعل مهمة الإشراف على المسار المهني لأعضاء محكمة العدل العليا من اختصاص المجلس القضائي إلا أنه لايزال يقر بمجموعة من الصلاحيات لرجال السلطة التنفيذية في هذا المجال و التي قد يؤدي سوء استخدامها إلى المساس باستقلالية أعضاء محكمة العدل العليا و يمكننا التدليل على ذلك و ليس الحصر بالصلاحيات المخولة لوزير العدل على ضوء المادة السابعة من قانون محكمة العدل العليا و التي نصت على أن:" أ- للوزير في حالة الضرورة أن ينتدب بصورة مؤقتة و لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر:

1. أيا من قضاة المحكمة و رئيس النيابة العامة الإدارية فيها ليعمل قاضيا في محكمة التمييز أو رئيسا لمحكمة استئناف.
2. أيا من قضاة محكمة التمييز ليعمل قاضيا في المحكمة أو رئيسا للنيابة العامة الإدارية لديها.

3. أيا من مساعدي رئيس النيابة العامة الإدارية لدى المحكمة ليعمل قاضيا في أي محكمة من محاكم البداية أو مساعد للنائب العام.

ب- للمجلس القضائي بناء على تنسيب الوزير تمديد الانتداب في أي حالة من الحالات المنصوص عليها في الفقرة -أ- من هذه المادة للمدة التي تقتضيها الضرورة.".

لا يمكننا إعطاء أي تبرير منطقي للصلاحيات المنوطة بوزير العدل على ضوء هذه المادة سوى بالمسؤوليات الملقاة على عاتقه تجاه السلطة القضائية، حيث أن وزير العدل هو المسئول عن تدبير الأموال اللازمة لمحكمة العدل العليا في ميزانية الدولة كما أنه المسئول عن سير مرفق العدالة و أعماله أمام مجلس النواب[1]. لكن بمجرد التذكير بأن وزير العدل ينتمي إلى السلطة التنفيذية في حين أن محكمة العدل العليا هي جهاز قضائي يتبين لنا بأن الصلاحيات السابقة تمس بمبدأ الفصل ما بين السلطات الذي كرسه الدستور الأردني الحالي، كما أنها قد تؤدي إذا ما أسيئ استخدامها إلى المساس باستقلالية أعضاء محكمة العدل العليا في مواجهة السلطة التنفيذية و هي الاستقلالية التي تكرست بموجب نصوص دستورية و أخرى تشريعية. فرغم أن المادة السابقة قد خولت وزير العدل حق انتداب قضاة محكمة العدل العليا لأمور تتعلق أساسا بحسن سير القضاء، إلا أن المشرع الأردني لم يحط ممارسة هذا الحق بالضمانات الكافية للحيلولة دون استعماله لغير الغاية التي وضع من أجلها و هو ما قد يجعل هذه الصلاحية سيفا يسلط على رقاب القضاة ليصبح بذلك الانتداب مجرد وسيلة عقابية[2].

لقد لفت انتباهنا و نحن بصدد البحث عن موقف فقه القانون الإداري الأردني من الصلاحيات الإشرافية المخولة لوزير العدل على ضوء المادة السابقة ما ذهب إليه البعض من انتقاد ورود النص السابق ضمن نصوص قانون محكمة العدل

---

(1) كنعان. **القضاء الإداري**...، ص 90.

(2) أبو العثم. **القضاء الإداري...،** ص 187.

العليا بسبب قيام قانون استقلال القضاء بتنظيم الأحكام المتعلقة بانتداب القضاة بما فيهم قضاة محكمة العدل العليا[1]. و لقد كنا ننتظر من فقه القانون الإداري الأردني انتقاد ورود النص السابق ككل بالنظر لما يحمله من مساس باستقلالية أعضاء محكمة العدل العليا و ليس لضرورة الاكتفاء بما ورد في قانون استقلال القضاء من أحكام؛ لأنه حتى النص الوارد في قانون استقلال القضاء (المادة 23) لا يخلو من السلبيات و النقائص التي قد تؤثر على استقلالية أعضاء محكمة العدل العليا. و لن نبرز هنا كل السلبيات و النقائص التي يحملها هذا النص، بل سنكتفي بلفت الانتباه إلى أبرزها و أوثقها صلة بموضوع دراستنا للتدليل على صحة ما نقول به، فالمادة 23 من قانون استقلال القضاء قد نقلت صلاحية الانتداب من وزير العدل إلى رئيس المجلس القضائي و ليس إلى المجلس القضائي ككل و لا شيء يضمن لنا ألا يسيء رئيس المجلس القضائي استعمال هذه الصلاحية مما قد يجعل القضاة بصورة عامة و أعضاء محكمة العدل العليا بصورة خاصة تحت رحمة رئيس المجلس القضائي، و لقد ذهب جانب من الفقه إلى التأكيد على أنه في كثير من الأحيان قد يكون وزير العدل أرحم على القضاة من رئيس المجلس القضائي خاصة و أن الوزير-وزير العدل- من الممكن محاسبته من قبل البرلمان و توجيه الاستجواب له أما رئيس المجلس القضائي فلا يمكن لمجلس النواب محاسبته لأن القانون قد خلا من أي نص على محاسبته أو حتى مجرد سؤاله[2].

و نفتح في هذا المقام قوسا للتأكيد على ضرورة التقليص من الصلاحيات المنوطة برئيس المجلس القضائي و هي من الكثرة بحيث نكتفي بمجرد الإحالة إلى قانون استقلال القضاء للإطلاع عليها و إسنادها إلى المجلس القضائي ليمارسها على حسب طبيعتها إما بواسطة جميع أعضائه أو عن طريق لجان خاصة تنشأ لهذا

---

[1] أبو العثم. **القضاء الإداري...،** ص 189.

[2] فريحات، إيمان (بدون تاريخ نشر). **تاريخ القضاء في الأردن (1921-1989م).** (بدون بيانات نشر)، ص 251-252.

الغرض، و نغلق القوس بغرض العودة إلى موضوعنا الأساسي لنؤكد على أنه ليست الصلاحيات المنوطة برئيس المجلس القضائي على ضوء المادة 23 من قانون استقلال القضاء فقط هي التي تدعونا إلى استبعاد تطبيق أحكام الانتداب على أعضاء محكمة العدل العليا؛ لأنه حتى على فرض أن هذه الصلاحيات قد انتقلت إلى المجلس القضائي ككل[1]، فإن سلسلة الإشكالات التي تطرحها ممارسة هذه الصلاحيات قد لا تنتهي و من أبرزها أن هذا الانتداب سيتم تطبيقه ما بين محكمة العدل العليا و المحاكم النظامية و هذا ما يتنافى و النهج المزدوج الذي اختطه المشرع الأردني لتنظيمه القضائي، حيث سبق لنا أن أشرنا إلى أن استقلال القضاء الإداري لا يثار في مواجهة السلطة التنفيذية فحسب بل يثار حتى في مواجهة القضاء المدني، و تطبيق الانتداب ما بين أعضاء محكمة العدل العليا و هرم المحاكم النظامية يتنافى و الاستقلال العضوي للقضاء الإداري في مواجهة نظيره المدني، و لجملة الأسباب السابق عرضها نقترح إلغاء المادة السابعة من قانون محكمة العدل العليا و استبعاد تطبيق أحكام المادة 23 من قانون استقلال



[1] يتطابق هذا الفرض مع مضمون المادة التاسعة من مشروع قانون تشكيل المحاكم الإدارية و التي نصت على أنه:" للمجلس القضائي أن ينتدب بصورة مؤقتة و لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر قابلة للتجديد لمدة لا تزيد على ستة شهور أخرى:

1. أيا من قضاة محكمة العدل الإدارية و رئيس النيابة العامة الإدارية فيها ليعمل قاضيا في محكمة التمييز أو رئيسا لمحكمة استئناف.
2. أيا من قضاة محكمة التمييز ليعمل قاضيا في محكمة العدل العليا أو رئيسا للنيابة العامة الإدارية لديها.
3. أيا من قضاة محاكم الاستئناف أو البداية ليعمل قاضيا في المحكمة الإدارية أو نائبا عاما إداريا لديها.
4. أيا من مساعدي رئيس النيابة العامة الإدارية أو النائب العام الإداري ليعمل قاضيا في أي محكمة من محاكم البداية أو مساعدا للنائب العام.".

القضاء على أعضاء محكمة العدل العليا تدعيما لاستقلاليتهم سواء في مواجهة السلطة التنفيذية أو حتى في مواجهة هرم القضاء النظامي. لقد كان هذا مجرد مثال عن الصلاحيات الإشرافية المنوطة بوزير العدل على ضوء نصوص قانون محكمة العدل العليا و التي قد يؤدي سوء استخدامها إلى المساس باستقلالية أعضاء هذه المحكمة.

2.3.2.2: رؤى مستقبلية لتطوير التنظيم القانوني لمهمة الإشراف على أعضاء محكمة العدل العليا.

سبق لنا أن أشرنا إلى أن المشرع الأردني قد أوكل بصفة أساسية مهمة الإشراف على المسار المهني لأعضاء محكمة العدل العليا إلى المجلس القضائي مع إقراره ببعض الصلاحيات لوزير العدل و لقد ذهب بعض الفقه الأردني إلى انتقاد هذا الوضع و اقتراح إنشاء مجلس قضائي مستقل خاص بمحكمة العدل العليا مكون من قضاتها بطريقة مناسبة ليتولى مهمة إدارة شؤون هذه المحكمة و كذلك شؤون قضاتها، و لقد استند هذا الجانب عند وضعه لهذا الاقتراح إلى أن محكمة العدل العليا هي صاحبة اختصاص النظر في القرارات الإدارية الصادرة عن المجلس القضائي و أن قضاتها تابعون لهذا المجلس من حيث الترفيع، النقل و التأديب[1].

لكن يحق لنا التساؤل هنا عن مدى واقعية هذا الاقتراح؟. إن الغرض الأساسي الذي أراد مقدمي الاقتراح السابق تحقيقه يتمثل في تفادي مسألة كون محكمة العدل العليا هي صاحبة اختصاص النظر في القرارات الصادرة عن المجلس القضائي، في حين أن هذا المجلس هو المكلف بالإشراف على الشؤون الوظيفية لأعضائها. لكن على فرض أنه قد تم إنشاء مجلس قضائي مستقل خاص بمحكمة العدل العليا، ألن يكون مختصا بالإشراف على الشؤون الوظيفية لأعضاء محكمة العدل العليا، حتما ستكون الإجابة بنعم، و عندها هل سيجعل المشرع الأردني قرارات هذا

---

[1] أبو العثم. **القضاء الإداري...،** ص 700.

المجلس الصادرة بخصوص تأديب أعضاء محكمة العدل العليا نهائية لا تقبل الطعن؟، إذا ما قام بذلك فإنه سيحرم قضاة محكمة العدل العليا من حق التقاضي، أما إذا فتح لهم باب الطعن في هذه القرارات ألن تكون محكمة العدل العليا هي المختصة بنظر هذه الطعون؟، إذا ما كانت الإجابة بنعم، فهذا يعني أننا سندور في حلقة مفرغة!. فعلى الرغم من أن تطبيق الاقتراح السابق سيحقق لنا مزية هامة تتمثل في استقلالية أعضاء محكمة العدل العليا عن بقية القضاة في كل ما يتعلق بشؤونهم الوظيفية إلا أنه سيبقي لنا إشكالات أخرى لا مجال لتداركها و نقترح في هذا السياق:

أولا: أن يتم تبني النتيجة التي رتبها المشرع الفرنسي على تمتع أعضاء محكمة المحاسبة و الغرف الجهوية للمحاسبة بضمانة عدم القابلية للعزل و المتمثلة في استبعاد نقلهم إلى أي وظائف أخرى، حتى و لو على سبيل الترقية، بدون رضاهم، و هو ما يستدعي تعديل المادتين 97 من الدستور و الثالثة من قانون استقلال القضاء على النحو التالي:" القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، و هم غير قابلين للعزل، و نتيجة لذلك لا يمكن أن يتم تعيينهم في أي وظائف أخرى بدون رضاهم." [(1)]، و بهذا التعديل يضمن المشرع الأردني استقلالية أعضاء محكمة العدل العليا حتى في مواجهة المجلس القضائي الذي يعد الجهة الكفيلة بضمان استقلالية أعضاء محكمة العدل العليا في مواجهة بقية السلطات.

[(1)] مع الإشارة إلى أن هذا الإقتراح لا يتعلق بالنقل المكاني الذي يمكن أن يتم تطبيقه ما بين المحاكم الإدارية الإبتدائية التي سنقترح استحداثها مستقبلا، و هو ما يمكن أن نطلق عليه إلتزام التنقل. بالإضافة إلى هذا علينا التأكيد بأنه لا يوجد أي نص في الوقت الحالي يضفي ضمانة عدم القابلية للعزل على أعضاء محكمة العدل العليا رغم أن بعض الفقه الأردني يؤكد على تمتعهم بهذه الضمانة و من بينهم: راضي. **القضاء الإداري...،** ص 95؛ شطناوي. **موسوعة القضاء...،** ص 199؛ العبادي. **الموسوعة الإدارية...،** ص 197.

ثانيا: أن يتم إدخال تعديلات على تنظيم المجلس القضائي بما يتلائم و إشرافه على أعضاء جهتين قضائيتين متميزتين لا تخضع أي منهما للأخرى، حيث أن المجلس القضائي بتكوينه الحالي لا يمثل مجلسا مشتركا ما بين جهتين قضائيتين مستقلتين لأن العنصر الغالب في تكوينه هو من قضاة محكمة التمييز و نقترح بداية أن يتم تعديل المادة الرابعة من قانون استقلال القضاء لجعل رئاسة المجلس تناوبا ما بين رئيس محكمة العدل العليا و رئيس محكمة التمييز، و عدم الإبقاء على الوضع الحالي القائم على إسناد هذه الرئاسة إلى رئيس محكمة التمييز فقط، و هذا ما يؤدي بالنتيجة إلى جعل نيابة الرئاسة تتم أيضا بالتناوب ما بين رئيس محكمة العدل العليا و رئيس محكمة التمييز، و نقترح أيضا تعديل المادة السابقة بما يحقق المساواة ما بين عدد الأعضاء الممثلين لمحكمة العدل العليا و نظرائهم الممثلين للمحاكم النظامية. و إلى جانب ما سبق نقترح تعديل المادة الخامسة من ذات القانون و المتعلقة باستخلاف أعضاء المجلس القضائي في حال غيابهم، كما نرى أيضا ضرورة تعديل الفقرة (أ) من المادة السادسة بحيث يتقرر جعل مكان انعقاد المجلس بالتناوب ما بين محكمة العدل العليا و محكمة التمييز و كذلك النص على ترجيح صوت رئيس المجلس القضائي في حال تعادل الأصوات بدلا من الحل المقرر حاليا و المتمثل في ضم أقدم قاضي في محكمة التمييز إلى المجلس (الفقرة ب من المادة 6)، لأن هذا الحل يتنافى و المستقر عليه في الأنظمة المقارنة كما أنه يتنافى و الحكمة من إيجاد مجلس قضائي يشرف على جهتين قضائيتين مستقلتين عن بعضهما البعض.

ثالثا: أن يتم تخويل رئيس محكمة العدل العليا فوق سلطة التسيير الإداري للمحكمة، سلطة التسيير المالي، مع التأكيد على ضرورة توفير الكادر البشري المؤهل لمساعدته في أداء هذه المهمة. اقتداء بالمشرع الفرنسي الذي جعل من نائب رئيس مجلس الدولة الآمر بالصرف الرئيسي لميزانية المجلس طبقا لما نصت عليه المادة R.121-14 من قانون القضاء الإداري بعد تعديلها بموجب الفقرة الثانية من المادة 26 من المرسوم رقم 2010-164 و سيؤدي تطبيق هذا

الاقتراح إلى تدعيم الاستقلال المالي لمحكمة العدل العليا سواء في مواجهة السلطة التنفيذية أو حتى في مواجهة المجلس القضائي في حد ذاته.

الفصل الثالث:

التنظيم القانوني لتكوين هيئات القضاء الإداري الفرنسي و الأردني و آليات سير عملها.

تبرز مظاهر الإختلاف مرة أخرى ما بين التنظيم الداخلي للقضاء الإداري الفرنسي و نظيره الأردني إذا ما نظرنا إلى التنظيم القانوني للهيئات التي يتكون منها هذين القضائين و يعود السبب الأساسي وراء هذا الاختلاف إلى اختلاف التنظيم القانوني للاختصاصات التي يزاولها كل قضاء من القضائين السابقين، حيث يمارس القضاء الإداري الفرنسي اختصاصين أساسيين أحدهما قضائي و الآخر استشاري في حين أن محكمة العدل العليا الأردنية لا تمارس سوى دور قضائي فقط. و لقد عملنا في هذا الفصل على إبراز الملامح العامة للتنظيم القانوني لتكوين هيئات القضاء الإداري الفرنسي و آليات سير عملها في المبحث الأول، في حين تطرقنا في المبحث الثاني لتقييم التنظيم القانوني لتكوين هيئات محكمة العدل العليا و آليات سير عملها و نظرا للترابط القائم ما بين التنظيم القانوني لتكوين هيئات القضاء الإداري و آليات سير عملها من جهة و

إختصاصات القضاء الإداري من جهة أخرى، فقد ارتأينا تخصيص مبحث تمهيدي لتقديم لمحة موجزة عن التنظيم القانوني لإختصاصات القضاء الإداري في كل من فرنسا و الأردن.

1.3: لمحة موجزة عن التنظيم القانوني لإختصاصات القضاء الإداري في فرنسا و الأردن.

نود الإشارة في البداية إلى أننا لسنا بصدد التفصيل في الإختصاصات التي يزاولها كل من القضاء الإداري الفرنسي و نظيره الأردني لأن هذا الأمر يخرج عن الهدف الذي سطرناه من وراء إدراج هذا المبحث التمهيدي، بل نسعى فقط إلى تقديم لمحة موجزة عن الأسس التي سطرها كل من المشرعين الفرنسي و الأردني لتحديد دائرة اختصاص القضاء الإداري في فرنسا (المطلب الأول) و الأردن (المطلب الثاني).

1.1.3: التنظيم القانوني لإختصاصات القضاء الإداري الفرنسي.

سبق و أشرنا إلى أن القضاء الإداري الفرنسي يمارس اختصاصين رئيسيين أحدهما قضائي و الآخر استشاري و لقد وضحنا الضوابط الخاصة بممارسة هذين الإختصاصين في الفرعين التاليين.

1.1.1.3: الإختصاص القضائي. لقد قام المشرع الفرنسي بتوزيع الإختصاص القضائي ما بين جهات القضاء الإداري بمقتضى ضوابط دقيقة أشرنا إلى أبرزها في البنود التالية.

1.1.1.1.3: ضوابط توزيع الإختصاص الإبتدائي. طبقا لنص المادتين **L.211-1** و**L.311-1** من قانون القضاء الإداري تعد المحاكم الإدارية في حدود اختصاصها الإقليمي صاحبة الولاية العامة بنظر المنازعات الإدارية كأول درجة، عدا المنازعات التي يقتضي موضوعها أو حسن سير العدالة إسناد اختصاص نظرها

إلى مجلس الدولة. و لقد حدد المشرع الفرنسي دائرة اختصاص مجلس الدولة كقاضي أول و آخر درجة بموجب مجموعة من النصوص التشريعية و التنظيمية، حيث أسندت المواد من **L.311-2** إلى **L.311-12** من قانون القضاء الإداري إلى المجلس الإختصاصات التالية لينظرها كقاضي أول و آخر درجة:

أ. الإعتراضات على تغيير الألقاب التي تتم طبقا لأحكام المادة 61 من القانون المدني(L.311-2).

ب. الإحتجاجات المقدمة ضد طوائف متعددة من الإنتخابات المشار إليها بالمادة L.311-3 من قانون القضاء الإداري و المتعلقة ب:

1. انتخابات الممثلين في البرلمان الأوروبي طبقا لترتيبات المادة 25 من القانون رقم 77-729 الصادر بتاريخ 7 جويليه 1977 المتعلق بانتخابات الممثلين في البرلمان الأوروبي.
2. مجموعة من الإنتخابات التي تجرى في مناطق و أقاليم ما وراء البحار طبقا لأحكام البنود من 2 إلى 8 من ذات المادة.
3. انتخابات جمعية الفرنسيين في الخارج طبقا لما نصت عليه المادة التاسعة من القانون رقم 82-471 الصادر في 7 جوان 1982 المتعلق بجمعية الفرنسيين في الخارج.
4. الإستشارات المنظمة تطبيقا للمواد 72-4 و 73 من الدستور.

ج. طعون القضاء الكامل المحددة بموجب المادة L.311-4 من قانون القضاء الإداري.

د. الطعون الموجهة إلى قرارات المحاكم الإدارية المحددة بالمادة L.212-2 من قانون القضاء الإداري (L.311-5) و المتعلقة بالتراخيص التي تمنحها المحاكم الإدارية للمكلفين بدفع الضرائب لرفع الدعاوى الخاصة ببعض الجماعات الإقليمية و مؤسساتها العامة على ضوء الشروط المحددة بموجب القانون العام للجماعات الإقليمية.

ه. المنازعات المحددة على ضوء نصوص متفرقة من القانون العضوي رقم 2004-192 الصادر بتاريخ 27 فيفريه 2004 المتضمن نظام الحكم الذاتي

لبولينيزيا الفرنسية طبقا لما نصت عليه المادة L.311-7 من قانون القضاء الإداري.

و. المنازعات التي يختص المجلس بنظرها على ضوء نصوص متفرقة من القانون العام للجماعات الإقليمية و التي حددتها المواد من L.311-8 إلى L.311-12 من قانون القضاء الإداري.

أما فيما يتعلق بالإختصاصات التي أدخلت في دائرة إختصاص المجلس كقاضي أول و آخر درجة على ضوء النصوص التنظيمية فقد حددتها المادة **R.311-1** من قانون القضاء الإداري بعد تعديلها بموجب المرسوم رقم 2010-164 كما يلي:

أ. الطعون الموجهة ضد أوامر رئيس الجمهورية و المراسيم.

ب. الطعون الموجهة ضد الأعمال التنظيمية للوزراء و للسلطات الأخرى ذات الإختصاص الوطني و ضد منشوراتهم و تعليماتهم ذات الطابع العام.

ج. الدعاوى المتعلقة بتعيين و تأديب الموظفين العموميين المعينين بموجب مرسوم من رئيس الجمهورية تطبيقا لترتيبات الفقرة الثالثة من المادة 13 من الدستور و المادتين 1 و 2 من الأمر رقم 58-1136 الصادر في 28 نوفمبر 1958 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية في الدولة.

د. الطعون الموجهة ضد القرارات المتخذة من أعضاء إحدى السلطات التالية عند أدائهم لمهامهم الرقابية و الضبطية:

1. الوكالة الفرنسية لمكافحة المنشطات.
2. سلطة رقابة التأمينات و التأمينات التعاونية.
3. سلطة المنافسة.
4. سلطة الأسواق المالية.
5. سلطة ضبط الإتصالات الإلكترونية و الخدمات البريدية.
6. سلطة ضبط النقل بالسكك الحديدية.
7. سلطة الأمن النووي.
8. لجنة ضبط الطاقة.

9.اللجنة البنكية.

10.لجنة مؤسسات القرض و شركات الإستثمار.

11.المجلس الأعلى لوسائل الإعلام السمعية البصرية.

12.اللجنة الوطنية للإعلام الآلي و الحريات.

13.اللجنة الوطنية للرقابة على اعتراضات الأمن.

ه. دعاوى المسؤولية الموجهة ضد الدولة بسبب طول مدة الإجراءات أمام الجهات القضائية الإدارية.

و. طعون تفسير و تقدير مشروعية الأعمال الإدارية التي يختص مجلس الدولة بنظر المنازعات الخاصة بها كقاضي أول و آخر درجة.

ز. الطعون الموجهة إلى القرارات الوزارية المتخذة في مجال رقابة التركيزات الإقتصادية.

تجدر الإشارة في الأخير إلى أن المادة **R.232-16** من قانون القضاء الإداري قد أكدت على اختصاص المجلس كقاضي أول و آخر درجة بنظر الطعون المتعلقة بانتخابات ممثلي القضاة في المجلس الأعلى للمحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية.

2.1.1.1.3: ضوابط توزيع اختصاص نظر الطعون الإستئنافية. قد يبدو غريبا للوهلة الأولى القول بأن جميع جهات القضاء الإداري في فرنسا تمارسا إختصاصا استئنافيا لكن ما قد يدعو للغرابة أكثر هو القول بأن المجالس الإدارية الإستئنافية ليست صاحبة الولاية العامة بنظر طعون الإستئناف؛ فطبقا لنص المادتين **L.211-2** و **L.321-1** من قانون القضاء الإداري تختص المجالس الإدارية الإستئنافية في حدود اختصاصها الإقليمي بنظر طعون الإستئناف المرفوعة ضد أحكام المحاكم الإدارية الصادرة بصفة ابتدائية، باستثناء الطعون التي يقتضي حسن سير العدالة الإدارية إسناد اختصاص نظرها إلى مجلس الدولة بصفته قاضي استئناف و تلك المحددة بالمادتين **L.552-1** و **L.552-2** من قانون القضاء الإداري و لقد قدر المشرع الفرنسي بأن حسن سير العدالة الإدارية

يقتضي أن يسند إلى مجلس الدولة استثناء على اختصاص المجالس الإدارية الإستئنافية مهمة نظر طعون استئناف أحكام المحاكم الإدارية الصادرة بناء على الطعون الخاصة بإحالات الجهات القضائية العادية و كذلك الدعاوى المتعلقة بانتخابات البلديات و المقاطعات (المادة **R.321-1** من قانون القضاء الإداري).

إن المحاكم الإدارية ليست الجهات القضائية الإدارية الوحيدة في القضاء الإداري الفرنسي بل توجد مجموعة من الجهات القضائية الإدارية المتخصصة التي تصدر قرارات ابتدائية قابلة للطعن فيها استئنافا أمام مجلس الدولة تطبيقا لمقتضيات المادة **L.321-2** من قانون القضاء الإداري و التي نصت على أنه في كل الحالات التي لا ينص فيها القانون على خلاف ذلك، يختص مجلس الدولة بنظر طعون الإستئناف المقامة ضد القرارات الصادرة بصفة ابتدائية عن الجهات القضائية الإدارية و مثال ذلك القرارات الصادرة عن الجهات القضائية التحكيمية و مجلس الغنائم، لكن يرد على الولاية العامة للمجلس في هذا المجال استثناء وحيد يتعلق بالاختصاص المنوط بالمجالس الإدارية الإستئنافية لنظر طعون الإستئناف المقامة ضد الأحكام الصادرة عن لجان المنازعات لتعويض الفرنسيين عن تجريدهم من أملاكهم التي تقع في الأقاليم التي كانت خاضعة سابقا للسيادة أو الوصاية أو الحماية الفرنسية تطبيقا لمقتضيات المادة **L.211-3** من قانون القضاء الإداري، بقي لنا في الأخير أن نشير إلى أن المحاكم الإدارية هي الأخرى تمارس دورا استئنافيا فيما يخص المواد الإستعجالية الضريبية طبقا لما نصت عليه المادتين **L.552-1** و **L.552-2** من قانون القضاء الإداري.

بعدما حددنا الملامح العامة لإختصاص الجهات القضائية الإدارية العامة كقاضي استئناف يجب علينا التوقف قليلا لتحديد طبيعة اختصاص كل جهة من الجهات السابقة، فإذا ما كان اختصاص المحاكم الإدارية في هذا الإطار لا يثير أي إشكال؛ حيث أنها تمارس اختصاصا استثنائيا إلا أن اختصاص كل من مجلس الدولة و المجالس الإدارية الإستئنافية ليس بنفس القدر من الوضوح، فمن الناحية الكمية نجد بأن المجالس الإدارية الإستئنافية تختص بنظر عدد كبير من طعون الاستئناف مقارنة بمجلس الدولة، حيث فصلت سنة 2009 على سبيل المثال في

28202 طعن في حين رفع أمام المجلس خلال ذات السنة ما لا يزيد على 304 طعن استئناف في أحكام المحاكم الإدارية.

لكن رغم ذلك علينا التأكيد بأن مسألة تحديد طبيعة الإختصاص هي مسألة نوعية بالدرجة الأولى و يبقى من الناحية النظرية مجلس الدولة صاحب الولاية العامة بنظر طعون الإستئناف طبقا لما نصت عليه المادتين **L.321-1** و **L.321-2** من قانون القضاء الإداري[1]، و تبقى المجالس الإدارية الإستئنافية في حدود اختصاصها الإقليمي، قاضي اختصاص فيما يتعلق بنظر طعون الإستئناف[2]، و تقتصر ولايتها العامة على أحكام المحاكم الإدارية فقط[1]؛ لأن هرم القضاء الإداري الفرنسي بمعناه الواسع لا يقتصر فقط على المحاكم الإدارية كجهات قضائية إدارية تفصل في المنازعات المعروضة عليها بصفة ابتدائية بل يشمل كذلك الجهات القضائية الإدارية المتخصصة.

3.1.1.1.3: ضوابط توزيع اختصاص نظر طعون النقض. طبقا لنص المواد **L.111-1**، **L.331-1** و **L.821-1** من قانون القضاء الإداري يعد مجلس الدولة الجهة القضائية الإدارية الوحيدة المختصة بنظر طعون النقض المرفوعة ضد القرارات الصادرة عن المجالس الإدارية الإستئنافية و بصفة عامة ضد جميع

---

[1] Conférence des présidents de tribunaux administratifs et de cours administrative d'appel, « **L'appel devant la juridiction administrative** ». Cour administrative d'appel de nancy, vendredi 6 juin 2008, Par Benoit Plessix et Marion Ubaud-Bergeron, p. 4-5. et Chapus, R. op. cit. n. 1, p.260, n. 333.

[2] فوديل جورج و دلفولفيه بيار (2001). **القانون الإداري**. (الطبعة الأولى). ترجمة. القاضي منصور. بيروت، لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، (الجزء الثاني)، ص 81-82.

[1] Lombard, M. et Dumont, G. (2003). **Droit administratif.** (5 édition), Paris : éditions Dalloz. p. 346, n. 700.

القرارات الصادرة بصفة نهائية عن الجهات القضائية الأخرى سواء منها تلك الصادرة عن المحاكم الادارية بصفة ابتدائية و نهائية و المحددة بالمادة **R.811-1** من قانون القضاء الإداري أو حتى تلك الصادرة عنها بصفة نهائية، أي كقاضي استئناف، إلى جانب القرارات الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية المتخصصة، و هي من الكثرة بحيث سنكتفي بالإشارة إلى بعضها فقط مثلا قرارات: محكمة المحاسبة (المادة **R.143-3** من قانون الجهات القضائية المالية)، اللجنة المركزية للمساعدة الإجتماعية (المادة **L.134-3** من قانون النشاط الإجتماعي و العائلات)، المجلس الوطني للتعليم العالي و البحث (المادة **R.232-43** من قانون التربية)، محكمة التأديب للميزانية و المالية (المادة **L.315-2** من قانون الجهات القضائية المالية)، المجلس الأعلى للغرف الجهوية للمحاسبة (المادة **L.223-9** من قانون الجهات القضائية المالية) و غيرها.

2.1.1.3: الإختصاص الإستشاري. لقد أسند المشرع الفرنسي إلى جميع جهات القضاء الإداري إختصاصا استشاريا، حيث تختص المحاكم الإدارية في حدود اختصاصها الإقليمي بابداء الرأي في المسائل التي تعرض عليها من قبل محافظي المحافظات في حين تتولى المجالس الإدارية الإستئنافية في حدود اختصاصها الإقليمي أيضا، مهمة تقديم الرأي لمحافظي الجهات في المسائل التي يرفعونها إليها طبقا لما نصت عليه المادتين **L.212-1** و **R.212-1** من قانون القضاء الإداري، أما بخصوص مجلس الدولة فهو يمارس اختصاصين استشاريين كما يلي:

1.2.1.1.3: دور مجلس الدولة كمستشار للحكومة. تتوزع الوظيفة الإستشارية للمجلس على ثلاثة مجالات أساسية ألا و هي:

أولا: فحص النصوص المقدمة من الحكومة و ابداء الرأي فيها. تتراوح النصوص التي يختص المجلس بفحصها و ابداء الرأي فيها ما بين مشاريع القوانين، الأوامر و المراسيم كما يلي:

أ. **مشاريع القوانين:** لقد نصت المادة L.112-1 من قانون القضاء الإداري في فقرتها الأولى على أن يشارك مجلس الدولة في إعداد القوانين و الأوامر و أن يعرض عليه الوزير الأول المشاريع التي تعدها الحكومة و هو ذاته الأمر الذي أكدته المادة 39 من الدستور و التي نصت على ضرورة أخذ رأي مجلس الدولة في مشاريع القوانين قبل تداولها في مجلس الوزراء و إيداعها أمام البرلمان.

ب. **الأوامر:** على غرار مشاريع القوانين، يقتصر دور المجلس فيما يتعلق بمشاريع الأوامر على مجرد فحصها و إبداء الرأي فيها (الفقرة الأولى من المادة L.112-1 من قانون القضاء الإداري) و لقد أكدت بعض النصوص الدستورية على ضرورة أخذ رأي المجلس بخصوص بعض مشاريع الأوامر كتلك التي تتخذها الحكومة في مجلس الوزراء لتنظيم مواضيع تدخل في مجال القانون بناء على ترخيص من البرلمان لمدة محددة في سبيل تنفيذ برنامجها (المادة 38). و كذلك الأوامر التي تتخذها الحكومة في مجموعات ما وراء البحار بما فيها كاليدونيا الجديدة و التي يتعلق موضوعها إما بتبني الترتيبات ذات الطابع التشريعي المطبقة في البلاد الأم أو لغرض وضع ترتيبات ذات طابع تشريعي لتنظيم الوضع الخاص بكل إقليم على حدى (المادة 74-1).

ج. **المراسيم:** لقد نصت الفقرة الثالثة من المادة L.112-1 من قانون القضاء الإداري على أن يقوم مجلس الدولة بابداء رأيه حول مشاريع المراسيم و كل مشاريع النصوص التي تقررت استشارته فيها بموجب نصوص دستورية، تشريعية أو حتى تنظيمية أو تلك التي ترفع إليه من قبل الحكومة و من بين النصوص الدستورية التي أكدت على استشارة المجلس بخصوص مشاريع المراسيم نذكر المادة 37 من الدستور و التي أكدت على استشارة المجلس بخصوص مشاريع المراسيم التي تنطوي على تعديلات لنصوص ذات طابع تشريعي قائمة قبل دخول الدستور الحالي حيز النفاذ و هي تتعلق بمواضيع أدخلها الدستور الحالي بالمجال التنظيمي. كما نصت المادة 76 من الدستور

على أن الإجراءات الضرورية لتنظيم الإقتراع الخاص بكاليدونيا الجديدة تتخذ بمرسوم من مجلس الدولة و يتداول في مجلس الوزراء.

هذا فيما يتعلق بالحالات التي تقررت فيها استشارة المجلس على ضوء نصوص دستورية لكن هذه الإستشارة قد تتأكد أيضا بموجب نصوص تشريعية، حيث أنه غالبا ما تنص القوانين على أن المراسيم التنفيذية لها و كذلك المراسيم التنظيمية الهامة لا تتخذ إلا بعد استشارة المجلس، و قد تتأكد هذه الإستشارة بخصوص المراسيم الفردية أيضا و المثال التقليدي الذي تعود عليه فقه القانون الإداري الفرنسي هو ذلك المتعلق بتقرير استشارة المجلس بخصوص مشاريع المراسيم المتعلقة بتغيير الألقاب و الصادرة على ضوء ترتيبات قانون 11 جرمينال من السنة الحادية عشر. مع الإشارة هنا إلى أن القانون رقم 93-22 الصادر بتاريخ 8 جانفي 1993 المعدل للقانون المدني و المتعلق بالحالة المدنية، العائلة، حقوق الطفل و المنشأ للقاضي الفاصل في المواد العائلية قد ألغى الإلزام المتعلق باستشارة المجلس بخصوص هذه المراسيم.

ضف لكل ما سبق أن استشارة المجلس قد تتقرر على ضوء النصوص التنظيمية فقد ينص مرسوم من مجلس الدولة على ضرورة اتخاذ بعض الإجراءات بموجب مراسيم من مجلس الدولة و مثال ذلك مرسوم 15 جوان 1987 المتعلق بتنظيم مصالح الإدارة المركزية و الذي نص على أن تنظيم المصالح المركزية لكل وزارة من المديريات العامة، المديريات و المصالح يتم تحديدها بموجب مرسوم من مجلس الدولة.

نود الإشارة في الأخير إلى أنه على ضوء الفقرة الثالثة من المادة L.112-1 من قانون القضاء الإداري يحق للحكومة بصورة اختيارية أن تعرض مشروع أي مرسوم على المجلس للإستنارة برأيه.

ثانيا: الرد على طلبات الرأي المقدمة من الحكومة. طبقا لنص المادة **L.112-2** من قانون القضاء الإداري يمكن أن تتم استشارة المجلس من طرف الوزير الأول أو الوزراء حول الإشكالات التي تقع في المجال الإداري و إذا ما كان الطابع

الغالب على المواضيع التي تتناولها طلبات الرأي هو أنها تتعلق بتفسير نصوص غامضة أو تحديد كيفية تطبيق نص معين إلا أن هذا لا يحول دون تقديم الحكومة لطلبات رأي متصلة اتصالا وثيقا بالحياة العامة و مثال ذلك رأي المجلس الصادر في **27** نوفمبر1989 بناء على طلب الرأي الذي قدمه وزير التربية للنظر في مدى التعارض ما بين ارتداء الحجاب الإسلامي في المدارس العامة و مبدأ العلمانية.

ثالثا: تحضير و تقديم الدراسات. يتولى مجلس الدولة مهمة إعداد و تقديم الدراسات إلى الحكومة سواء تعلق الأمر بالدراسات التي تطلبها منه الحكومة على ضوء الفقرة الأخيرة من المادة **L.112-1** من قانون القضاء الإداري أو حتى تلك التي يضعها المجلس من تلقاء ذاته، حيث نصت المادة **L.112-3** من قانون القضاء الإداري على حق المجلس في لفت انتباه السلطات العامة إلى الإصلاحات التشريعية، التنظيمية أو الإدارية التي يراها ضرورية لتحقيق المصلحة العامة و يتكفل بأداء هذه المهمة قسم التقارير و الدراسات طبقا لما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة **R.123-5** من قانون القضاء الإداري.

2.2.1.1.3: دور مجلس الدولة كمستشار للسلطة التشريعية. لقد تكرس دور المجلس كمستشار للسلطة التشريعية بموجب التعديل الدستوري الذي تم سنة 2008، حيث قامت المادة 15 من القانون الدستوري رقم 2008-724 الصادر بتاريخ 23 جويليه 2008 المتعلق بتحديث مؤسسات الجمهورية الخامسة بتعديل نص المادة 39 من الدستور حيث أصبحت الفقرة الأخيرة منها تنص على أنه ضمن الشروط المحددة في القانون، يمكن لرئيس جمعية برلمانية أن يرفع اقتراح قانون قدمه أحد أعضاء هذه الجمعية لمجلس الدولة لكي يبدي رأيه فيه قبل أن يتم فحصه في اللجنة، إلا إذا ما اعترض مقدم الإقتراح على ذلك. و لقد تكفل القانون رقم 2009-689 بإعادة التأكيد على هذا الدور كما تم تنظيم ضوابط ممارسة هذه الإستشارة على ضوء المواد من **L.123-1** إلى **L.123-3** من قانون القضاء الإداري. و بهذا التعديل أصبح المجلس مستشارا للسلطتين التشريعية و التنفيذية.

2.1.3: التنظيم القانوني لإختصاصات القضاء الإداري الأردني.

يمكننا الإشارة في البداية إلى البساطة التي تطبع التنظيم القانوني لإختصاصات القضاء الإداري الأردني مقارنة بنظيره الفرنسي، حيث لم يسند المشرع الأردني لمحكمة العدل العليا سوى اختصاصات قضائية فقط و لقد توقفنا عند التنظيم القانوني لهذه الإختصاصات في الفروع الثلاثة التالية.

1.2.1.3: اختصاصات محكمة العدل العليا المحددة بموجب نصوص قانون محكمة العدل العليا. لقد نصت المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا على أن:

" أ- تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة و المتعلقة بما يلي:

1-الطعون بنتائج انتخابات مجالس الهيئات التالية: البلديات[1]، غرف الصناعة و التجارة و النقابات، و الجمعيات و النوادي المسجلة في المملكة، و في سائر الطعون الإنتخابية التي تجري وفق القوانين و الأنظمة النافذة المفعول.

2- الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو المتعلقة بالزيادة السنوية، أو بالترفيع أو بالنقل أو الإنتداب أو الإعارة.

3- طلبات الموظفين العموميين بالغاء القرارات النهائية الصادرة باحالتهم على التقاعد أو الإستيداع أو بفصلهم من وظائفهم أو فقدانهم لها أو ايقافهم عن العمل بغير الطريق القانوني.

4-طلبات الموظفين العموميين بالغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قبل السلطات التأديبية.

---

(1) أعيدت الطعون المتعلقة بالإنتخابات البلدية إلى دائرة اختصاص محاكم البداية بموجب القانون رقم 12 لسنة 1994 المعدل لقانون البلديات رقم 29 لسنة 1955.

5-المنازعات الخاصة بالرواتب و العلاوات و الحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين أو للمتقاعدين منهم أو لورثتهم.

6- الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب إلغاء أي قرار أو إجراء بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون.

7- الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور.

8- الطعون و المنازعات و المسائل التي تعتبر من اختصاص المحكمة بموجب أي قانون آخر.

9- الدعاوى التي يقدمها الأفراد و الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

10- الطعن في أي قرار إداري نهائي حتى لو كان محصنا بالقانون الصادر بمقتضاه.

11- الطعن في أي قرارات نهائية صادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق و التحكيم في منازعات العمل.

ب. تختص المحكمة في طلبات التعويض عن القرارات و الإجراءات المنصوص عليها في الفقرة –أ- السابقة من هذه المادة سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية.

ج. 1- لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة.

2- لا تقبل الدعوى المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية.".

2.2.1.3: اختصاصات محكمة العدل العليا المحددة بموجب نصوص بعض القوانين الخاصة. طبقا لنص البند الثامن من الفقرة –أ- من المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا تختص المحكمة بنظر جميع الطعون و المنازعات و المسائل التي تدخل في اختصاصها بموجب أي قانون آخر و من بين القوانين الخاصة التي أشارت إلى اختصاص محكمة العدل العليا نذكر:

أ. الفقرة –د- من المادة 7 من قانون المنافسة رقم 33 لسنة 2004.
ب. الفقرة –ب- من المادة 7 من قانون الأسماء التجارية رقم 9 لسنة 200، إلى جانب الفقرة –ج- من المادة 10 من ذات القانون.
ج. الفقرة –ب- من المادة 11 من قانون الإستثمار رقم 68 لسنة 2003 إلى جانب الفقرة –ب- من المادة 22 من ذات القانون.
د. الفقرة –د- من المادة 23 من قانون تنظيم مهنة المحاسبة القانونية المؤقت رقم 73 لسنة 2003.
ه. البند الثاني من الفقرة –أ- من المادة 17 من قانون حماية الإنتاج الوطني رقم 21 لسنة 2004.
و. الفقرة –أ- من المادة 18 من قانون الكهرباء العام المؤقت رقم 64 لسنة 2002 إلى جانب المادة 19 من ذات القانون.
ز. الفقرة –أ- من المادة 25 من قانون نقابة الأطباء البيطريين الأردنيين المؤقت رقم 70 لسنة 2001.
ح. الفقرة –ب- من المادة 20 من قانون الرقابة على الغذاء المؤقت رقم 79 لسنة 2001.
ط. المادة 21 من قانون حماية التصاميم للدوائر المتكاملة رقم 10 لسنة 2000.
ي. الفقرة –أ- من المادة 65 من قانون تنظيم أعمال التأمين رقم 33 لسنة 1999 إلى جانب المادة 95 من ذات القانون.
ك. البند الثاني من الفقرة –ب- من المادة الثامنة من قانون إشهار الذمة المالية رقم 54 لسنة 2006.
ل. الفقرة الثالثة من المادة 72 من قانون نقابة المحامين النظاميين رقم 11 لسنة 1972.
م. المادة 24 من قانون نقابة الجيولوجيين رقم 47 لسنة 1972.
ن. الفقرتين –ب- و –ه- من المادة السابعة من قانون نقابة المهندسين الزراعيين رقم 19 لسنة 1998 و المادة 22 من ذات القانون.

س.المادة 15 من قانون نقابة الصحفيين رقم 15 لسنة 1998 و المادتين 50 و 52 من ذات القانون.

3.2.1.3: ملاحظات حول التنظيم القانوني لإختصاصات محكمة العدل العليا.

يختلف التنظيم القانوني لإختصاصات محكمة العدل العليا بصورة كبيرة عن التنظيم القانوني لإختصاصات القضاء الإداري الفرنسي و إن كان المقام لا يسع لمناقشة جميع نقاط الإختلاف ما بين التنظيمين إلا أنه يسمح بلفت الإنتباه إلى الملاحظتين التاليتين:

أ. تتعلق الملاحظة الأولى بطبيعة الإختصاصات المنوطة بمحكمة العدل العليا، حيث سبق لنا و أشرنا إلى أن القضاء الإداري الفرنسي يمارس دورا مزدوجا استشاري و قضائي بذات الوقت، في حين نجد أن المشرع الأردني لم يمنح لمحكمة العدل العليا سوى إختصاصات قضائية و نظرا للدور الوقائي الهام الذي تلعبه الوظيفة الإستشارية للقضاء الإداري في حماية مبدأ المشروعية، فقد ذهب بعض فقه القانون الإداري الأردني صوب المطالبة بمنح محكمة العدل العليا دورا استشاريا على غرار الدور الإستشاري التقليدي الذي يمارسه القضاء الإداري الفرنسي. مؤكدا على أنه يمكن وضع هذا الإقتراح موضع التطبيق عن طريق ضم ديوان التشريع و الرأي لمحكمة العدل العليا[1]، و هو اقتراح يستحق التأييد شريطة أن يتم إعادة النظر في الإختصاصات المنوطة بالديوان على ضوء المادة 9 من نظام ديوان التشريع و الرأي رقم 1 لسنة 1993 و التي تتقارب إلى حد بعيد مع الإختصاصات الإستشارية التقليدية التي يمارسها مجلس الدولة الفرنسي، بحيث يتم الإحتفاظ للمحاكم الإدارية الإبتدائية –التي سنناقش فيما بعد اقتراح استحداثها-

---

[1] العبادي. **الموسوعة الإدارية...،** ص 215-216؛ و شطناوي. **موسوعة القضاء...،** ص 204.

باختصاص استشاري في مواجهة السلطات المحلية على غرار نظيرتها في التنظيم الفرنسي. مع لفت الإنتباه إلى ضرورة إعادة تنظيم هيئات محكمة العدل العليا بما يتلائم و دورها المزدوج أخذا بعين الإعتبار ضرورة الحفاظ على حيادها و نزاهتها من جهة و الحفاظ على القدر اللازم من التواصل ما بين الهيئات القضائية و نظيرتها الإستشارية من جهة أخرى لكن دون الوصول إلى حد الخلط بينهما و هو الأمر الذي سيسمح بإيجاد نوع من التناسق ما بين أعضاء الهيئة الواحدة التي يفترض فيها العمل بروح الفريق الواحد و للمشرع الأردني في التعديلات التي سطرها نظيره الفرنسي خير نموذج يمكن الإحتذاء به.

ب. تمتد أوجه الإختلاف ما بين الأسلوب المنتهج من قبل المشرعين الفرنسي و الأردني لتحديد دائرة اختصاص القضاء الإداري حتى إلى المجال الذي يتفقان بشأنه، فرغم أن القضاء الإداري في كلا البلدين يمارس دورا قضائيا إلا أن المشرع الفرنسي قد منح القضاء الإداري الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية، في حين حدد نظيره الأردني اختصاصات محكمة العدل العليا على سبيل الحصر و إذا ما كانت حداثة نشأة القضاء الإداري الأردني مقارنة بنظيره الفرنسي هي التي حملت المشرع الأردني على انتهاج أسلوب تدريجي في تحديد اختصاصات محكمة العدل العليا، حيث كانت في البداية ولاية إلغاء بصفة أساسية، ثم تم تدعيمها بولاية التعويض عن القرارات الإدارية التي تدخل في دائرة اختصاصها ابتداء من سنة 1992، إلا أن الفترة الزمنية المعتبرة التي مرت على استحداث هذا القضاء تدعونا إلى تأييد فقه القانون الإداري الأردني، الذي طالب مرارا و تكرارا بمنح القضاء الإداري الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية[1]، فعلى الرغم من أنه لم يقل أحد بأنه من مستلزمات قيام قضاء إداري في دولة ما أن يمنح هذا القضاء الولاية

---

[1] الغويري. **القضاء الإداري...،** ص 97؛ الظاهر. **القضاء الإداري...،** ص 327؛ الزعبي. **القانون الإداري...،** ص 38؛ حافظ. **القضاء الإداري...،** ص 176.

العامة في نظر المنازعات الإدارية إلا أنه يفضل منحه هذه الولاية على اعتباره أقدر من سواه على تفهم الطبيعة الخاصة للمنازعات الإدارية، كما أن هذا الأمر سيساعده على حسن إرساء دعائم القانون الإداري الذي لا يزال لغاية يومنا هذا قانونا قضائي النشأة[1]، و يمكن ترجمة هذا الإقتراح على أرض الواقع في الوقت الحالي و ريثما يتم إنشاء المحاكم الإدارية الإبتدائية التي سنناقش إقتراح استحداثها فيما بعد بإضافة البند 12 إلى الفقرة (أ) من المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا و يكون نصه كما يلي:" و في سائر المنازعات الإدارية."، مع التنبيه إلى ضرورة أقلمت بقية فقرات هذه المادة مع هذا التعديل.

2.3: التنظيم القانوني لتكوين هيئات القضاء الإداري الفرنسي و آليات سير عملها.

رغم أن السمة المشتركة للجهات القضائية الإدارية العامة في فرنسا هو أنها تمارس الاختصاصات المزدوجة المنوطة بها بواسطة نوعين من الهيئات إحداهما قضائية و الأخرى استشارية، إلا أن التنظيم القانوني لتكوين و آليات سير عمل هيئات مجلس الدولة (المطلب الأول) يختلف كثيرا عن التنظيم القانوني لنظيرتها على مستوى المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية (المطلب الثاني) مع تسجيل تقارب ملموس ما بين الأسس العامة التي يقوم عليها تنظيم كل جهة من هاتين الجهتين الأخيرتين و هو ما سنعمل على توضيحه في هذا المبحث.

---

[1] لن نشير في هذا المبحث التمهيدي إلى الإختصاصات المقترحة على ضوء مشروع قانون تشكيل المحاكم الإدارية نظرا للطبيعة التمهيدية لهذا المبحث من جهة و تجنبا للتكرار من جهة أخرى، حيث أننا سنناقش هذه الإختصاصات لاحقا.

1.2.3: مجلس الدولة.

لقد ألقت الازدواجية الوظيفية لمجلس الدولة بظلالها على تنظيمه الداخلي، حيث يتكون المجلس في الوقت الحالي من قسم المنازعات و مجموعة من الأقسام الإدارية(L.121-3)، و يتولى قسم المنازعات ممارسة الاختصاصات القضائية للمجلس بواسطة مجموع الهيئات القضائية التي يتكون منها، في حين تمارس الأقسام الإدارية الاختصاصات الاستشارية للمجلس بواسطة مجموعة أخرى من الهيئات الاستشارية. و لقد قمنا في هذا المطلب بإبراز أهم ملامح التنظيم القانوني لتكوين و آليات سير عمل الهيئات القضائية و الاستشارية التي يتكون منها مجلس الدولة في الفرعين التاليين.

1.1.2.3: الهيئات القضائية. طبقا لما نصت عليه المادة (R.122-1) من قانون القضاء الإداري في فقرتها الأولى يتولى قسم المنازعات في مجلس الدولة مهمة الفصل في جميع القضايا التي تدخل في دائرة اختصاص المجلس مع مراعاة أحكام المادة R.122-17 من قانون القضاء الإداري و يضم قسم المنازعات كل من: رئيس قسم المنازعات و يساعده ثلاثة رؤساء مساعدين، مستشار دولة في الخدمة العادية مكلف بوظيفة رئيس و مستشاري دولة في الخدمة العادية (2) مكلفين بوظيفة مساعد لكل قسم فرعي من الأقسام الفرعية في قسم المنازعات و كذلك مستشاري دولة في الخدمة العادية و مراجعي عرائض و مستمعين مكلفين بوظيفة مقرر أو مقرر عام (R.122-2). و كأصل عام يفصل قسم المنازعات في القضايا التي تعرض عليه بموجب قرارات قد تصدر إما عن جمعية المنازعات أو قسم المنازعات المنعقد في تشكيلة حكم أو تشكيلات الأقسام الفرعية المجتمعة أو حتى عن القسم الفرعي المنعقد في تشكيلة حكم (الفقرة الأولى من المادة L.122-1)، و لقد قمنا بإبراز الضوابط الخاصة بتكوين و آليات سير عمل كل هيئة من الهيئات القضائية السابقة في البنود التالية.

1.1.1.2.3: القسم الفرعي المنعقد في تشكيلة حكم. يتكون قسم المنازعات في الوقت الحالي من عشرة أقسام فرعية و هي تتولى مهمة تحقيق القضايا المعروضة على المجلس و كذلك الفصل فيها (الفقرة الثانية من المادة R.122-1). و يتعلق اختصاصها كأصل عام بنظر القضايا البسيطة التي لا تثير أي إشكالات قانونية، كما تختص الأقسام الفرعية المنفردة إلى جانب ما سبق بفحص طعون النقض المرفوعة أمام مجلس الدولة لغرض استبعاد غير المقبولة منها و تتألف تشكيلة حكم الأقسام الفرعية المنفردة من رئيس القسم الفرعي المكلف بنظر القضية و أحد مساعديه إلى جانب مقرر القضية[1]. مع الإشارة إلى أنه يحق لنائب رئيس مجلس الدولة و رئيس و الرؤساء المساعدين في قسم المنازعات ترأس أي قسم من الأقسام الفرعية (الفقرة الثالثة من المادة R.122-14).

يمكن التأكيد في الأخير على أن التنظيم الحالي للأقسام الفرعية المنعقدة في تشكيلة حكم يختلف كثيرا عن ذاك الذي كان يكرسه المرسوم رقم 63-766، حيث كان قسم المنازعات يتكون من تسعة أقسام فرعية (الفقرة الأولى من المادة 27)، لا يتعد دورها إجراء التحقيق في القضايا و تحضير التقارير الخاصة بها (الفقرة الثانية من المادة 27)، في حين أن الأقسام الفرعية قد أصبحت في الوقت الحالي مكلفة بتحقيق القضايا المعروضة على المجلس و إعداد التقارير الخاصة بها (الفقرة الثانية من المادة R.611-20 من قانون القضاء الإداري بعد تعديلها بموجب المادة التاسعة من المرسوم رقم 2010-164)[2]، إلى جانب تكليفها

---

(1) **"La sous-section jugeant seule"**. www.conseil-etat. fr.

(2) مع الإشارة إلى أن مهمة تحقيق القضايا المعروضة على المجلس ليست مقصورة على الأقسام الفرعية فقط، حيث يحق لرئيس قسم المنازعات أن يقرر إسناد مهمة تحقيق قضية معينة إلى قسم المنازعات على ضوء الترتيبات التي نصت عليها الفقرة الثالثة من المادة R611-20 من قانون القضاء الإداري بعد تعديلها بموجب المادة التاسعة من المرسوم رقم 164-2010.

بمهمة الفصل في هذه القضايا طبقا لما نصت عليه المادة R.122-11 بعد تعديلها بموجب المادة الرابعة من المرسوم السابق.

2.1.1.2.3: الأقسام الفرعية المجتمعة. لقد قام المرسوم رقم 2010-164 بإدخال تعديلات جذرية على التنظيم القانوني لتكوين و آليات سير عمل الأقسام الفرعية المجتمعة، حيث قامت المادة الرابعة من هذا المرسوم بتعديل المادة R.122-11 من قانون القضاء الإداري و التي أصبحت تنص على أنه مع مراعاة ترتيبات المادة R.122-12 و كذلك المادة R.122-17 يسند أمر الفصل في القضايا المعروضة على المجلس إما إلى قسم فرعي أو قسمين أو ثلاثة أقسام أو أربعة أقسام فرعية مجتمعة، كما أكدت الفقرة الثانية من ذات المادة على أن يتم تجميع الأقسام الفرعية في تشكيلة حكم بموجب قرار من نائب رئيس مجلس الدولة بناء على اقتراح رئيس قسم المنازعات. و لقد قامت المادة الخامسة من ذات المرسوم بتعديل نص المادة R.122-15 من قانون القضاء الإداري بحيث أصبحت تنص على أن يترأس الأقسام الفرعية المجتمعة أحد الرؤساء المساعدين في قسم المنازعات، كما يمكن أن يترأسها نائب رئيس مجلس الدولة أو رئيس قسم المنازعات و فيما عدا الرئيس و المقرر تضم تشكيلة حكم الأقسام الفرعية المجتمعة: رؤساء الأقسام الفرعية، المساعدين في الأقسام الفرعية أو المساعد الأقدم في الخدمة في كل قسم فرعي إذا ما كان عدد الأقسام الفرعية المجتمعة هو أربعة أقسام و إذا ما كان عدد الأقسام الفرعية المجتمعة هو قسمين أو أربعة أقسام، يتم تعيين مستشار دولة ينتمي إلى قسم المنازعات من طرف نائب رئيس قسم المنازعات من خارج الأقسام الفرعية المجتمعة على ضوء الترتيبات المحددة بالمادة R.122-15 بعد تعديلها.

تجدر الإشارة إلى أن الأقسام الفرعية المجتمعة لا يمكنها الفصل في القضايا المحالة إليها إلا بحضور خمسة أعضاء بصوت تداولي، أما إذا كان عدد الأقسام الفرعية المجتمعة ثلاثة أو أربعة ففي هذه الحالة لا يمكنها أن تنعقد إلا بحضور سبعة أعضاء بصوت تداولي على الأقل، طبقا لما نصت عليه الفقرة الأولى من

المادة R.122-16 بعد تعديلها بموجب المادة السادسة من المرسوم رقم 2010-164 و هذا على عكس الأقسام الفرعية المنعقدة في تشكيلة حكم و التي لا يكتمل نصابها القانوني للتداول في القضايا المعروضة عليها إلا بحضور ثلاثة أعضاء بصوت تداولي (الفقرة الأولى من المادة R.122-14).

3.1.1.2.3: قسم المنازعات المنعقد في تشكيلة حكم. يتألف قسم المنازعات المنعقد في تشكيلة حكم من: رئيس قسم المنازعات، الرؤساء الثلاثة المساعدين، رؤساء الأقسام الفرعية العشرة و مقرر القضية (R.122-18)، مع العلم بأنه لا يمكن لقسم المنازعات المنعقد في تشكيلة حكم أن يفصل في القضايا المحالة إليه إلا بحضور تسعة أعضاء بصوت تداولي (الفقرة الثالثة من المادة R.122-19).

4.1.1.2.3: جمعية المنازعات. تعد جمعية المنازعات الهيئة الأكثر وقارا في قسم المنازعات و هي تختص بنظر أكثر القضايا المعروضة على المجلس أهمية و هو ما يبرر خصوصية تكوينها، حيث أنها تتألف من: نائب رئيس مجلس الدولة كرئيس لجمعية المنازعات، رؤساء الأقسام، الرؤساء الثلاثة المساعدين في قسم المنازعات، رئيس القسم الفرعي الذي تولى مهمة تحضير القضية، أربعة رؤساء للأقسام الفرعية الأقدم في الخدمة باستثناء السابق و مقرر القضية (R.122-20). و لا يصح انعقاد جمعية المنازعات إلا بحضور تسعة من أعضائها أو من ينوب عنهم (R.122-20).

سجل أمام المجلس سنة 2009، 9744 قضية و لقد قام بالفصل في 9986 قضية لكن ظلت أمامه في 31 ديسمبر من ذات السنة 7916 قضية قيد الإنتظار للفصل فيها.

هناك العديد من الملاحظات التي يمكن إبدائها على التنظيم القانوني لتكوين الهيئات القضائية لمجلس الدولة و آليات سير عملها سنشير إلى البعض منها فيما يلي:

أولا: لقد أكدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قرار"Procola" الصادر بتاريخ 28 سبتمبر1995 ضد لوكسمبورغ بأن قيام أربعة أعضاء من بين الخمسة الذين تألفت منهم لجنة المنازعات بالمشاركة في الهيئة الاستشارية لمجلس الدولة عند إبدائه لرأيه في مشروع اللائحة التي صدر القرار المطعون فيه تنفيذا لها يمس بنزاهة و عدالة المجلس، كما أن هذا الوضع يعد إخلالا بمقتضيات الفقرة الأولى من المادة السادسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان(1). و لقد حاول المشرع الفرنسي أن يتجنب التعرض للإدانة من قبل هذه المحكمة بسبب التنظيم القانوني السابق لتكوين و آليات سير عمل الهيئات القضائية لمجلس الدولة فأصدر بتاريخ 6 مارس 2008 المرسوم رقم 2008-225 المتعلق بتنظيم و سير عمل مجلس الدولة و أدخل بموجبه تعديلات جذرية على تكوين الهيئات القضائية لمجلس الدولة و من أبرزها نذكر:

1. إلغائه لمشاركة مستشار الدولة في الخدمة العادية الذي ينتمي إلى أحد الأقسام الإدارية في تكوين الأقسام الفرعية المجتمعة و تعويضه بمستشار دولة في الخدمة العادية ينتمي إلى قسم المنازعات (المادة السادسة من المرسوم السابق).
2. كما ألغى بالوقت ذاته الحق الذي كان مقررا سابقا لمستشاري الدولة في الخدمة العادية (2) اللذين يمثلان الأقسام الإدارية بالمشاركة في تكوين قسم المنازعات المنعقد في تشكيلة حكم (المادة السابعة من المرسوم السابق).
3. إلى جانب قيام المادة العاشرة منه باستحداث المادة R.122-21-1 من قانون القضاء الإداري و التي نصت على منع أعضاء المجلس من المشاركة في نظر الطعون المقامة ضد الأعمال الصادرة بعد أخذ رأي مجلس الدولة إذا ما كانوا قد ساهموا في مداولات إصدار هذا الرأي و بهذا يكون المشرع

---

(1) Autin, J.-L. et Sudre, F. (1996). La dualité fonctionnelle du conseil d’état en question devant la cour européenne des droits de l’homme, à propos de l’arrêt Procola c/Luxembourg du 28 septembre 1995. **RFDA**. (12 année), p. 780

الفرنسي قد أعاد إحياء نص المادة 20 من قانون 24 ماي 1872[2]. لكن إذا ما تعلق الأمر بجمعية المنازعات و كانت القضية المعروضة عليها تتعلق بعمل صدر بعد أخذ رأي مجلس الدولة، فإن رئيس القسم الإداري الذي تداول في هذا الرأي لا يمكنه المشاركة في تكوين جمعية المنازعات و يحل محله أقدم رئيس مساعد في ترتيب جدول الرؤساء المساعدين للأقسام الإدارية الأخرى وفقا لترتيـبات المادة R.122-21 من قانون القضاء الإداري في فقرتها الأخيرة.

4. لضمان شفافية تطبيق التعديلات السابقة، فقد منحت المادة R.122-21-2 من قانون القضاء الإداري و التي تم استحداثها بموجب المادة العاشرة من المرسوم السابق، الحق للطاعن أمام مجلس الدولة في عمل صدر بعد أخذ رأي مجلس الدولة في إحدى تشكيلاته الاستشارية أن يحصل على قائمة بأسماء الأعضاء الذين شاركوا في المداولات الخاصة بإصدار هذا الرأي.

لقد وصف بعض رجال القضاء الإداري الفرنسي–و بحق- التعديلات السابقة بالمعتدلة و الواضحة، حيث أنها تقوم على منع التداخل ما بين أعضاء الهيئات الاستشارية و القضائية للمجلس مما يدعم حياده و نزاهته لكنها لا تصل إلى حد المساس بذاتية المجلس و خصوصيته، هذه الخصوصية التي انبثقت أساسا عن ازدواجية المهام المسندة إليه، فقد راعى المشرع الفرنسي عند إدخاله التعديلات السابقة على تكوين الهيئات القضائية لمجلس الدولة عدم قطع الصلة نهائيا ما بينها و بين الهيئات الاستشارية[1]. و نضيف إلى ما سبق أن التعديلات التي أدخلها المشرع الفرنسي على تكوين الهيئات القضائية لمجلس الدولة تتلائم تماما مع ما أقرته المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في القرار السابق الإشارة إليه، حيث أن المحكمة لم تدن الدور المزدوج لمجلس دولة لوكسمبورغ و إنما أشارت إلى

---

[2] Auby, J.-M. et Drago, R. op. cit., p. 262, n. 214.

[1] Sauvé, J.-M. op. cit., p. 16.

التعارض القائم ما بين تكوين هيئاته القضائية و نص المادة السادسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

ثانيا: لابد من الإشارة هنا إلى أن أمر النظر في القضايا المعروضة على مجلس الدولة لا يقتصر فقط على التشكيلات الجماعية السابقة بل يحق لرئيس قسم المنازعات و رؤساء الأقسام الفرعية طبقا لما نصت عليه المادة L.122-1 من قانون القضاء الإداري في فقرتها الثانية أن يفصلوا بموجب أوامر في بعض القضايا التي لا تتطلب طبيعتها تشكيلات جماعية.

ثالثا: لقد قام قانون 31 ديسمبر1987 بتأسيس لجنة قبول الطعن بالنقض إلى جانب الأقسام الفرعية لتتولى مهمة غربلة طعون النقض المرفوعة أمام مجلس الدولة، بحيث لا يحال إلى التحقيق إلا الطعون المقبولة و التي تستند إلى أسباب جادة لكن و بعد عشر سنوات من تأسيس اللجنة السابقة قام مرسوم 24 ديسمبر1997 بإلغائها مع إبقائه على الإجراء الأولي للقبول (L.822-1) كما أسند مهمة القيام به إلى كل قسم من الأقسام الفرعية في مجلس الدولة[1].

2.1.2.3: الهيئات الاستشارية.

يتولى مجلس الدولة ممارسة وظيفته الاستشارية بواسطة إحدى الهيئات الاستشارية التالية: الأقسام الإدارية، الأقسام الإدارية المجتمعة، اللجان التي تمثل فيها جميع الأقسام المعنية أو الجمعية العامة (R.123-1) إلى جانب اللجنة الدائمة للمجلس(R.123-21). و لقد خصصنا هذا الفرع للبحث في التنظيم القانوني لتكوين و آليات سير عمل كل هيئة من الهيئات السابقة كما يلي:

1.2.1.2.3: الأقسام الإدارية. يقدر عدد الأقسام الإدارية لمجلس الدولة في الوقت الحالي بستة أقسام ألا و هي: قسم الداخلية، قسم المالية، قسم الأشغال العامة، القسم

---

[1] Chapus, R. op. cit. n. 2, p. 760, n. 988.

الاجتماعي، قسم الإدارة و قسم التقارير و الدراسات (R.123-2). و يتألف كل قسم من هذه الأقسام الستة من: رئيس قسم و ستة مستشاري دولة في الخدمة العادية على الأقل، بحيث يختار أحدهم من بين المساعدين في الأقسام الفرعية لقسم المنازعات، و مستشاري دولة في الخدمة غير العادية و مراجعي عرائض و مستمعين (الفقرة الأولى من المادة R.123-6). أما بخصوص قسم التقارير و الدراسات فقد نصت المادة R.123-7 من قانون القضاء الإداري في فقرتها الأولى على أن يتولى نائب رئيس مجلس الدولة بعد أخذ رأي رؤساء الأقسام مهمة تعيين مستشار دولة أو مراجع عرائض ليكلف بوظيفة المقرر العام لقسم التقارير و الدراسات و يتم إلحاقه بهذا القسم فقط. مع الإشارة إلى أنه يشارك بصوت تداولي في جميع الأعمال المعروضة على القسم. كما نصت الفقرة الثانية من ذات المادة على إمكانية تعيين مراجعي عرائض و مستمعين لمساعدته و يتم إلحاقهم بهذا القسم فقط.

ينعقد كل قسم من الأقسام الإدارية في تشكيلة عادية يتولى رئيس القسم الإداري تحديد تكوينها بما لا يقل عن سبعة أعضاء طبقا لما نصت عليه المادة R.123-6-1، لكن و كاستثناء عن الأصل السابق قد ينعقد القسم الإداري في تشكيلة مكتملة إذا ما رأى رئيس القسم بأن أهمية الأعمال المدرجة في جدول أعماله تستدعي ذلك (المادة R.123-6-1). و في كل الحالات لا تصح مداولات أي قسم من الأقسام الإدارية في مجلس الدولة إلا بحضور ثلاثة أعضاء علاوة على الرئيس (R.123-8).

أما فيما يتعلق برئاسة جلسات الأقسام الإدارية فقد أكدت المادة R.123-9 من قانون القضاء الإداري على أنه يحق لرئيس القسم الإداري أن يقرر إسناد رئاسة الجلسة إلى الرئيس المساعد و بحال تعذر ذلك إلى أقدم مستشار دولة في الخدمة العادية. كما نصت ذات المادة على حق نائب رئيس مجلس الدولة في أن يترأس أي جلسة من جلسات الأقسام الإدارية.

تجدر الإشارة إلى أنه لكل قسم من الأقسام الإدارية مجال اختصاص محدود في نظر طائفة معينة من الأعمال و يتم توزيع جميع الأعمال المعروضة على

المجلس باستثناء اقتراحات القوانين، على الأقسام الإدارية الخمسة الأولى السابق الإشارة إليها طبقا لترتيبات قرار يصدر عن الوزير الأول و وزير العدل بناء على اقتراح نائب رئيس مجلس الدولة (R.123-3)، مع مراعاة ترتيبات المادة R.123-4 من قانون القضاء الإداري. و لقد قمنا بتحديد دائرة اختصاص كل قسم من الأقسام الخمسة الأولى السابق الإشارة إليها على ضوء ما ورد في القرار الصادر عن الوزير الأول و وزير العدل بتاريخ 4 جويليه 2008 المتعلق بتوزيع الأعمال على الأقسام الإدارية لمجلس الدولة كما وقفنا أيضا على تحديد دائرة اختصاص قسم التقارير و الدراسات كمايلي:

أولا: قسم الداخلية؛ طبقا لما نصت عليه المادة الأولى من القرار السابق يتولى قسم الداخلية فحص:

الأعمال التي تعود إلى:

أ. الوزير الأول باستثناء تلك التي تختص بها الأقسام الأخرى.

ب. وزير العدل.

الأعمال المتعلقة ب:

أ. الأمن الداخلي، الحريات العامة، الإدارة الإقليمية للدولة، ما وراء البحار و الجماعات المحلية.

ب. حق اللجوء.

ج. الهجرة و دمج الشعوب المهاجرة.

د. المبعدين.

ه. التعليم المدرسي.

و. التعليم العالي و البحث.

ز. الشباب و النشاطات البدنية و الرياضة.

ح. الحياة النقابية.

ط. الثقافة و اللغة الفرنسية و اللغات في فرنسا.

ي. وسائل الإعلام و الاتصال السمعي البصري.

لقد قام قسم الداخلية ما بين 1 جانفي و 31 ديسمبر2009 بعقد 95 جلسة، فحص خلالها 421 نص.

ثانيا: قسم المالية. يختص قسم المالية على ضوء المادة الثانية من القرار السابق بفحص:

الأعمال التي تعود إلى وزير الشؤون الخارجية و الأوروبية.

الأعمال المتعلقة ب:

أ. القدرة التنافسية للاقتصاد الفرنسي و تأثيرات الإقليم.
ب. التوجهات الإستراتيجية للصناعة و متابعة قطاع الصناعة و الخدمات.
ج. المؤسسات و الحرف.
د. التمويل، الاستثمار و الشؤون النقدية، الاقتصادية منها و المالية، الوطنية والدولية.
ه. التوقعات المالية و الاقتصادية.
و. التشريعات الضريبية.
ز. المنافسة، الاستهلاك و قمع الغش.
ح. الإحصائيات و الدراسات الاقتصادية.
ط. التجارة الخارجية.
ي. قوانين المالية، إعداد و تنفيذ الميزانية.
ك. المحاسبة العامة.
ل. الجهات القضائية المالية.
م. الجمارك و الرسوم غير المباشرة.
ن. الرقابة الاقتصادية و المالية.
س. المالية المحلية.
ع. قطاع البنوك و التأمينات بما في ذلك الشركات التعاونية و مؤسسات الاحتياط التي تمارس عمليات التأمين.

لقد سجل قسم المالية سنة 2009 انعقاد 89 جلسة، فحص خلالها 222 نص.

ثالثا: قسم الأشغال العامة. وفقا لما نصت عليه المادة الثالثة من القرار السابق يتولى هذا القسم فحص الأعمال المتعلقة ب:

أ. التنمية المستدامة و البيئة.

ب. الطاقة و المواد الأولية.

ج. السلامة الصناعية و الوقاية من المخاطر الصناعية.

د. الملكية الصناعية.

ه. البريد و الاتصالات الإلكترونية.

و. تطوير الاقتصاد الرقمي.

ز. السياحة.

ح. تنفيذ السياسة العامة للسلامة النووية بما في ذلك نقل المواد المشعة و المواد الانشطارية لأغراض الاستعمال المدني.

ط. المواصلات و البنى التحتية.

ي. المعدات و تخطيط المدن و التنمية العقارية.

ك. تنظيم و تطوير الإقليم، البحار و الجبال.

ل. الفضاء الخارجي.

م. الإنشاء و التعمير و تنظيم المدينة.

ن. الزراعة، الأعمال الريفية، المحاصيل البحرية و الصيد.

س. الغابات.

ع. المحميات الطبيعية.

لقد قام قسم الأشغال العامة سنة 2009 بعقد 99 جلسة، فحص خلالها 242 نص.

رابعا: القسم الاجتماعي. لقد نصت المادة الرابعة من القرار السابق على اختصاص القسم الاجتماعي بفحص الأعمال المتعلقة ب:

أ. التشغيل بما في ذلك السياسات المتعلقة بالإعادة إلى العمل.

ب. التدريب المهني.

ج. العمل و العلاقات الاجتماعية و الوقاية من حوادث العمل و الأمراض المهنية.
د. حقوق المرأة، التكافؤ و المساواة المهنية.
ه. الصحة العامة و تنظيم الرعاية الصحية.
و. المهن الطبية و شبه الطبية.
ز. النشاط الاجتماعي و مكافحة الفقر.
ح. الأسرة، الطفولة، المسنين و المعوقين.
ط. المهن الاجتماعية.
ي. أنظمة الضمان الاجتماعي و الأنظمة التكميلية للتأمين من الشيخوخة و تأمين الأمراض، الأمومة، حوادث العمل، الأمراض المهنية و القروض العائلية و التسيير الإداري لتنظيمات الضمان الاجتماعي.
ك. قدامى المحاربين و ضحايا الحرب.
ل. رواتب التقاعد المدنية و العسكرية و رواتب العجز الصحي.
م. إعداد و تنفيذ قانون تمويل الضمان الاجتماعي.

لقد قام القسم الاجتماعي سنة 2009 بعقد 86 جلسة فحص خلالها 146 نص.

خامسا: قسم الإدارة. لقد استحدث المشرع الفرنسي قسم الإدارة بموجب المادة 11 من المرسوم رقم 2008-225 و هو يتولى على ضوء المادة الخامسة من القرار المتعلق بتوزيع الأعمال على الأقسام الإدارية لمجلس الدولة مهمة فحص:

الأعمال التي تعود إلى وزير الدفاع، فيما عدا المسائل المتعلقة بقدامى المحاربين و ضحايا الحرب و كذلك المعاشات.

الأعمال المتعلقة ب:

أ. إدارة الموارد البشرية للدولة و الجماعات المحلية و مؤسساتها العامة الإدارية و الإستشفائية.
ب. الحقوق و الواجبات و النظام الأساسي للموظفين العموميين، إلى جانب القواعد المطبقة على بقية المستخدمين في القطاع العام، باستثناء أعضاء القضاء الإداري و قضاة المحاكم العادية.

ج. الحوار الاجتماعي في المحيط الإداري.

الأعمال المتعلقة بالقواعد العامة التي تطبق على:

أ. الطلبات العامة.

ب. الممتلكات العامة.

ج. إصلاح الدولة و المرافق العامة و التحسين من فعالية تسييرها.

د. تنظيم الدولة و المرافق العامة و تفويض السلطة و التوقيع و اللامركزية و الإدارة الاستشارية.

ه. الإجراءات الإدارية غير القضائية و العلاقة ما بين الإدارة و المستخدمين و كذلك التدابير الرامية إلى تبسيط الشكليات الإدارية.

و. إنشاء صنف من الأشخاص العامة فيما عدا الجماعات المحلية.

لقد عقد قسم الإدارة مابين الفاتح من جانفي و 31 ديسمبر 2009 منفردا 69 جلسة فحص خلالها 181 نص.

تجدر الإشارة إلى أن نائب رئيس مجلس الدولة هو الذي يتكفل بتوزيع اقتراحات القوانين على أحد هذه الأقسام الخمسة لتقوم بفحصها تطبيقا لمقتضيات المادتين L.123-1 و R.123-3-1 من قانون القضاء الإداري و لقد قام مجلس الدولة سنة 2009 بفحص أول اقتراح قانون يرفع إليه لإبداء رأيه فيه تطبيقا للتعديلات الأخيرة التي طالت اختصاصه الإستشاري و هو الإقتراح رقم 1890 الذي تقدم به النائب **jean-luc warsman** و المتعلق بتبسيط و تحسين نوعية القوانين.

سادسا: قسم التقارير و الدراسات. لقد أسند المشرع الفرنسي إلى قسم التقارير و الدراسات مهمة:

أ. إعداد الاقتراحات التي يوجهها المجلس إلى السلطات العامة تطبيقا للمادة L.112-3 من قانون القضاء الإداري و هي تتعلق أساسا بالإصلاحات التشريعية، التنظيمية و حتى الإدارية التي يراها المجلس محققة للمصلحة العامة. إلى جانب قيامه بإجراء الدراسات التي يطلبها منه الوزير الأول أو

حتى تلك التي تتم نتيجة مبادرة ذاتية من نائب رئيس مجلس الدولة (الفقرة الأولى من المادة R.123-5).

ب. حل الإشكالات المتعلقة بتنفيذ القرارات القضائية الصادرة عن مجلس الدولة و غيره من الجهات القضائية الإدارية (الفقرة الثانية من المادة R.123-5).

ج. تحضير التقرير السنوي لمجلس الدولة و رفعه إلى نائب رئيس مجلس الدولة ليتشاور فيه مع رؤساء الأقسام ليتم بعدها تبني هذا التقرير من قبل الجمعية العامة لمجلس الدولة و يتضمن التقرير السنوي للمجلس تحليل نشاط جميع هيئات المجلس سواء القضائية منها أو الاستشارية و كذلك الإشارة إلى أهم الإصلاحات التشريعية، التنظيمية و الإدارية التي لفت المجلس انتباه الحكومة إليها، كما يمكن أن يضم هذا التقرير أيضا اقتراحات جديدة أو حتى الإشارة إلى الصعوبات التي واجهت عملية تنفيذ القرارات القضائية الصادرة إما عن مجلس الدولة أو حتى تلك الصادرة عن بقية الجهات القضائية الإدارية إذا ما استدعت الحاجة ذلك (الفقرة الثالثة من المادة R.123-5).

مع الإشارة إلى أن التقرير السنوي لمجلس الدولة يرفع إلى رئيس الجمهورية تطبيقا لمقتضيات الفقرة الرابعة من المادة R.123-5 من قانون القضاء الإداري.

د. كما تتولى مفوضية العلاقات الدولية تحت إشراف نائب رئيس مجلس الدولة و بالتنسيق مع الأمانة العامة للمجلس مهمة تسيير و تفعيل النشاط الدولي لمجلس الدولة[1].

ه. تجدر الإشارة في الأخير إلى الدور الذي تلعبه مفوضية القانون الأوروبي في قسم التقارير و الدراسات، ساء فيما يتعلق بالإجابة عن الأسئلة الخاصة بالقانون

---

(1) **"L'action internationale du conseil d'état"**. www. conseil-etat. fr.

الأوروبي التي تطرح عليها أو حتى فيما يتعلق بتقديم المعلومات الدورية حول تطورات هذا القانون[2].

2.2.1.2.3: الأقسام الإدارية المجتمعة و اللجان. لقد نظم المشرع الفرنسي مسألة دراسة الأعمال التي تخرج عن دائرة اختصاص قسم إداري واحد على ضوء أحكام المادة R.123-10 من قانون القضاء الإداري، حيث أكدت الفقرة الأولى من هذه المادة على حق نائب رئيس مجلس الدولة في أن يقرر اجتماع القسم الإداري المختص بأحد الأقسام الإدارية الأخرى لفحص عمل محدد إذا ما كان هذا العمل يدخل في دائرة اختصاص قسمين إداريين.

لكن إذا ما كان فحص العمل المعروض على المجلس يتطلب اجتماع أكثر من قسمين إداريين، فهنا تشكل لجنة تمثل فيها جميع الأقسام الإدارية المعنية و كذلك قسم المنازعات إذا لزم الأمر و يتولى نائب رئيس مجلس الدولة تحديد تشكيلة هذه اللجنة (الفقرة الثانية من المادة R.123-10). و لقد أعاد المشرع الفرنسي تأكيد هذا الأمر عند تنظيمه لمسألة فحص اقتراحات القوانين، حيث نصت المادة L.123-1 من قانون القضاء الإداري على حق نائب رئيس مجلس الدولة في أن يقرر عقد لجنة تضم ممثلين عن جميع الأقسام المعنية لفحص إحدى اقتراحات القوانين المعروضة على المجلس إذا ما تجلى له ضرورة ذلك. مع الإشارة إلى أن رئاسة جلسات الأقسام المجتمعة و كذلك اللجان تعود إلى نائب رئيس مجلس الدولة أو رئيس القسم الأقدم من بين رؤساء الأقسام الحاضرين (الفقرة الأخيرة من المادة R.123-10).

3.2.1.2.3: الجمعية العامة. تنعقد الجمعية العامة لمجلس الدولة في تشكيلتين أساسيتين ألا و هما التشكيلة العادية و نظيرتها المكتملة (R.123-12) و لقد

---

[2] **"La section du rapport et des études"**. www.conseil-etat. fr.

حددنا الضوابط الخاصة بتكوين و آلية سير عمل كل تشكيلة من التشكيلتين السابقتين كما يلي:

أولا: الجمعية العامة المنعقدة في تشكيلتها العادية. تتألف الجمعية العامة المنعقدة في تشكيلتها العادية طبقا لما نصت عليه المادة R.123-14 من قانون القضاء الإداري من: نائب رئيس مجلس الدولة، رؤساء الأقسام، أحد الرؤساء المساعدين في قسم المنازعات و يقوم مقامه عند الاقتضاء رئيس مساعد آخر، الرؤساء المساعدين في الأقسام الإدارية، عشرة مستشاري دولة يحددون كل سنة من قبل نائب رئيس مجلس الدولة بناء على اقتراح رئيس قسم المنازعات من بين المستشارين الملحقين بهذا القسم، مستشار دولة عن القسم الإداري يحدد كل سنة من طرف نائب رئيس مجلس الدولة بناء على اقتراح رئيس القسم الإداري المعني. و يحضر هؤلاء الأعضاء جلسات الجمعية العامة المنعقدة في تشكيلتها العادية بأصوات تداولية (الفقرة الأولى من المادة R.123-14)، في حين يحضر باقي أعضاء المجلس جلساتها بأصوات استشارية فقط، بمعنى أنهم يشاركون في المناقشات دون المداولات فيما عدا الأعمال التي كلفوا بإعداد تقاريرها، حيث يشاركون في هذه الحالة كمقررين بأصوات تداولية (الفقرة الأخيرة من المادة R.123-14). مع العلم بأنه لا تصح مداولات الجمعية العامة المنعقدة في تشكيلتها العادية إلا بحضور نصف أعضائها الذين لهم حق المشاركة بأصوات تداولية و يصبح هذا النصاب متمثلا في حضور أربعة أعضاء بأصوات تداولية إذا ما انعقدت خلال فترة العطلة السنوية (R.123-17).

لقد انعقدت الجمعية العامة لمجلس الدولة في تشكيلتها العادية سنة 2009، 24 مرة. و تجدر الإشارة في الأخير إلى أنه يحق للجمعية العامة المنعقدة في تشكيلتها العادية أن تقوم بإحالة أي عمل من الأعمال المعروضة عليها إلى الجمعية العامة المنعقدة في تشـكيلتها المكتملة طبقا لما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة R.123-20 من قانون القضاء الإداري.

ثانيا: الجمعية العامة المنعقدة في تشكيلتها المكتملة. تتألف الجمعية العامة المنعقدة في تشكيلتها المكتملة من: نائب رئيس مجلس الدولة، رؤساء الأقسام،

مستشاري الدولة. و يحضر هؤلاء الأعضاء جلسات الجمعية العامة المنعقدة في تشكيلتها المكتملة بأصوات تداولية. مع الإشارة إلى أنه يحق لمراجعي العرائض و المستمعين حضور جلسات الجمعية العامة المنعقدة في تشكيلتها المكتملة بأصوات استشارية كأصل عام و استثناء بأصوات تداولية في الأعمال التي ساهموا في نظرها بصفتهم مقررين (R.123-13) و لا تصح مداولات الجمعية العامة المنعقدة في تشكيلتها المكتملة إلا بحضور أربعة أعضاء بأصوات تداولية (الفقرة الأولى من المادة R.123-17).

لقد أدخل مرسوم 21 مارس2004 تعديلات هامة على تنظيم فترات انعقاد الجمعية العامة في تشكيلتها المكتملة، حيث ألغى إجبارية انعقادها مرة في الشهر كما كان مقررا سابقا بموجب الفقرة الثانية من المادة 15 من المرسوم رقم 63-766 و أصبحت في الوقت الحالي لا تنعقد إلا إذا ما كانت الظروف أو أهمية الأعمال المدرجة في جدول أعمالها تستدعي ذلك[1].

لقد انعقدت الجمعية العامة لمجلس الدولة في تشكيلتها المكتملة سنة 2009، 12 مرة.

يجدر بنا في ختام دراستنا للتنظيم القانوني لتكوين و آليات سير عمل الجمعية العامة لمجلس الدولة الإشارة إلى ثلاث نقاط أساسية:

أولا: يحق للوزير الأول و في حال غيابه لوزير العدل ترأس الجمعية العامة لمجلس الدولة تطبيقا لنص الفقرة الثانية من المادة L.121-1 من قانون القضاء الإداري، إلا أن هذه الرئاسة لا تتم من الناحية العملية إلا في حالات استثنائية و جلسات رسمية بالدرجة الأولى، حيث تعود الرئاسة الفعلية للجمعية العامة إلى نائب رئيس مجلس الدولة و إذا ما تعذر ذلك يحل محله في رئاستها رئيس القسم الأقدم (R.123-16).

---

[1] **"La réforme de l'assemblée générale du conseil d'état" .** La lettre de la justice administrative, numéro 7, Avril 2005.

ثانيا: لقد كانت المادة R.123-15 من قانون القضاء الإداري و من قبلها المادة 16 من المرسوم رقم 63-766 تمنح الحق للوزراء في حضور جلسات الجمعية العامة لمجلس الدولة و بأصوات تداولية فيما يخص الأعمال غير القضائية المتعلقة بوزاراتهم و هو النص الذي أكد جانب من فقه القانون الإداري الفرنسي على أنه لم يكن مطبقا من الناحية العملية و إن كان قائما من الناحية القانونية[1]. لكن قام المشرع الفرنسي بإلغاء النص السابق بموجب المادة 18 من المرسوم رقم 2008-225 و بهذا لم يعد من حق الوزراء في الوقت الحالي حضور جلسات الجمعية العامة لمجلس الدولة و هو ما يمكن اعتباره تعديلا إيجابيا يرمي إلى التخفيف من حدة تدخل رجال السلطة التنفيذية في ممارسة المجلس لاختصاصاته الاستشارية.

ثالثا: لقد نظم المشرع الفرنسي دائرة اختصاص الجمعية العامة لمجلس الدولة بموجب المادة R.123-20 من قانون القضاء الإداري و التي نصت على أنه يمكن أن يدرج في جدول أعمال الجمعية العامة لمجلس الدولة المنعقدة في تشكيلتها العادية أو حتى في جدول أعمال الجمعية العامة المنعقدة في تشكيلتها المكتملة بموجب قرار من نائب رئيس مجلس الدولة بعد أخذه لرأي رئيس القسم أو اللجنة المختصة:

أ. مشاريع و اقتراحات القوانين و مشاريع الأوامر مع مراعاة ترتيبات المادة R.123-21 من قانون القضاء الإداري.

ب. مشاريع المراسيم المتخذة على ضوء المادة 37 من الدستور.

ج. الأعمال التي استدعت أهميتها الخاصة إحالتها على الجمعية العامة للمجلس بناء على طلب الوزراء المعنيين أو بواسطة نائب رئيس المجلس أو رئيس القسم أو اللجنة المختصة أو بناء على طلب هذا القسم أو هذه اللجنة.

---

[1] Gohin, O. op. cit., p. 83, n. 74, m. 26.

إلى جانب الاختصاصات السابقة تنفرد الجمعية العامة المنعقدة في تشكيلتها المكتملة بمهمة انتخاب ممثلين عن مجلس الدولة من بين أعضائه بواسطة الاقتراع السري و بالأغلبية المطلقة لأعضائها الحاضرين كلما دعت الحاجة إلى ذلك (R.123-18) و مثال ذلك اختيار ممثلي المجلس في محكمة تنازع الاختصاص.

تجدر الإشارة إلى حق نائب رئيس مجلس الدولة في أن يقرر بناء على اقتراح رئيس القسم أو اللجنة المختصة ألا يدرج في جدول أعمال الجمعية العامة للمجلس:

أ. مشاريع المراسيم المتخذة على ضوء المادة 37 من الدستور.

ب. مشاريع القوانين التي ترمي أساسا إلى التصديق على أمر.

ج. مشاريع القوانين التي ترخص التصديق أو الموافقة على معاهدة دولية.

د. مشاريع أو اقتراحات القوانين أو مشاريع الأوامر التي ترمي أساسا إلى التوسيع من نطاق تطبيق بعض التشريعات أو عند الاقتضاء تكييف هذه التشريعات بما يتلائم و تطبيقها على واحدة أو أكثر من جماعات ما وراء البحار أو كاليدونيا الجديدة.

ه. مشاريع أو اقتراحات القوانين أو مشاريع الأوامر التي ترمي أساسا إلى إدماج توجيهات أوروبية في القانون الداخلي.

و. مشاريع أو اقتراحات القوانين أو مشاريع الأوامر الصادرة بغرض تقنين أي تشريع.

ز. مشاريع أو اقتراحات القوانين أو مشاريع الأوامر التي لا تحمل أي إشكالات.

إن الملفت للانتباه في هذه الاستثناءات هو أن المشرع الفرنسي لم يقصرها على مشاريع المراسيم فحسب بل مدها حتى إلى مشاريع و اقتراحات القوانين و هو ما يخالف الوضع الذي كان قائما من قبل في ظل تطبيق أحكام المرسوم رقم 63-766، حيث كانت المادة 21 من هذا المرسوم تسمح فقط بإخراج مشاريع المراسيم المتخذة على ضوء المادة 37 من الدستور و لوائح الإدارة العامة من

جدول أعمال الجمعية العامة للمجلس و ينتظر من أن يؤدي هذا التخفيف عن كاهل الجمعية العامة لمجلس الدولة إلى التأثير إيجابا على سير عملها لأنه سيسمح لأعضائها بتركيز جهودهم على فحص الأعمال التي تستدعي اهتمام خاص فقط.

4.2.1.2.3: اللجنة الدائمة. تتألف اللجنة الدائمة على ضوء ما نصت عليه المادة R.123-22 من قانون القضاء الإداري من: نائب رئيس مجلس الدولة، رئيس أحد الأقسام الإدارية يعين بموجب قرار من الوزير الأول يتخذه بناء على اقتراح وزير العدل بعد عرض نائب رئيس مجلس الدولة و عند الاقتضاء رئيس أو رؤساء الأقسام الأخرى المعنية، مستشاري دولة (2) يعينان بموجب قرار من نائب رئيس مجلس الدولة بعد أخذ رأي رئيس القسم المعني و يحضر هؤلاء الأعضاء جلسات اللجنة الدائمة بأصوات تداولية كما يجوز إكمال تشكيلة اللجنة الدائمة للمجلس حسب طبيعة العمل المعروض عليها إما بواحد أو اثنين من مستشاري الدولة يعينون من طرف نائب رئيس مجلس الدولة بناء على اقتراح رئيس القسم الذي يعد مختصا بنظر العمل لولا صفة الاستعجال، مع الإشارة هنا إلى أنه يحق لنائب رئيس مجلس الدولة أن يعين أي عضو من أعضاء المجلس لإعداد التقرير الخاص بعمل محدد.

يترأس اللجنة الدائمة على ضوء ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة R.123-23 من قانون القضاء الإداري نائب رئيس مجلس الدولة و في حال غيابه يتولى هذه الرئاسة رئيس قسم يعين بموجب قرار من الوزير الأول كما نصت عليه المادة (R.123-22(2° و تختص اللجنة الدائمة بفحص مشاريع الأوامر و القوانين في الحالات الاستثنائية التي يقرر الوزير المختص أنها تنطوي على طابع الاستعجال و يوافقه الوزير الأول في تأكيد هذا الطابع الاستعجالي (الفقرة الأولى من المادة R.123-21) و إذا ما أكد الكتاب الذي بموجبه قدم رئيس الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ طلب الرأي حول اقتراح قانون ما إلى مجلس الدولة توافر صفة الاستعجال يمكن أن تتم إحالة هذا الاقتراح بموجب قرار من نائب رئيس مجلس الدولة إلى اللجنة الدائمة لتقوم بدراسته (R.123-21).

لقد انعقدت اللجنة الدائمة سبع مرات سنة 2009 و أخيرا تجدر الإشارة إلى أنه يحق للجنة الدائمة أن تحيل الأعمال المعروضة عليها بعد تحقيقها إلى الجمعية العامة للمجلس (الفقرة الثانية من المادة R.123-21).

قبل أن نختم دراستنا لهذا الفرع لا بد من الوقوف عند بعض الأحكام العامة التي تتعلق بتكوين و آليات سير عمل جميع الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة.

أولا: لقد نصت المادة R.123-24 من قانون القضاء الإداري في فقرتها الأولى على أن يتم تعيين مفوضين للحكومة في كل وزارة بموجب مراسيم تتخذ بناء على اقتراح الوزراء المعنيين شريطة أن لا تقل رتبة الموظف المرشح لهذه المهمة عن رتبة مدير لتكليفهم بمهمة تمثيل المديريات التي ينتمون إليها في الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة و بخصوص جميع الأعمال الخاصة بها و لهذا فهم يعتبرون بمثابة حلقة الوصل ما بين الإدارة و المجلس، مع الإشارة إلى أنه يمكن أن يعين موظفون آخرون بموجب قرار وزاري للمشاركة في المناقشات المتعلقة بعمل محدد بالذات و يحضر مفوضوا الحكومة جلسات الهيئات الاستشارية في مجلس الدولة بخصوص الأعمال المتعلقة بالمرافق التي يمثلونها بأصوات استشارية فقط (الفقرة الثانية من المادة R.123-24)[1]. و في ذات

---

[1] لقد دأب فقه القانون الإداري العربي عند الإشارة إلى هؤلاء المفوضين على تسميتهم بمفوضي الحكومة في الهيئات الاستشارية لتمييزهم عن مفوضي الحكومة في الهيئات القضائية لكننا لم نسر على هذا النهج و اكتفينا بالإشارة لهم بمفوضي الحكومة تماشيا مع التعديل الذي أدخله المشرع الفرنسي على تسمية مفوضي الحكومة في الهيئات القضائية سابقا بموجب المرسوم رقم 2009-14، حيث نصت المادة الأولى من هذا المرسوم باستبدال تسمية مفوضي الحكومة في الهيئات القضائية سابقا بتسمية المقرر العام و بهذا يكون المشرع الفرنسي قد تفادى الانتقادات التي كانت توجه إلى التسمية السابقة، حيث أنها كانت توحي بأن هؤلاء المفوضين يمثلون الحكومة رغم أنهم لم يكونو كذلك، إلى جانب أنها كانت تؤدي إلى الخلط ما بينهم و بين مفوضي الحكومة المشار إليهم في المادة R.123-24 من قانون القضاء الإداري.

السياق نصت المادة R.123-24-1 من قانون القضاء الإداري على إمكانية مشاركة مقدم اقتراح القانون أو حتى الأشخاص الذين يعينهم هذا الأخير لمساعدته و بصوت استشاري فقط في الجلسات المخصصة لدراسة الاقتراح الذي تقدم به.

ثانيا: لقد قامت المادة 22 من المرسوم رقم 225-2008 بتعديل المادة R.123-26 من قانون القضاء الإداري و إلغاء الحق الذي كانت تمنحه للوزراء في أن يدعو لحضور جلسات الأقسام الإدارية و اللجان بما فيها اللجنة الدائمة و كذلك الجمعية العامة و بأصوات استشارية فقط بعض الأشخاص الذين لهم معلومات خاصة قد تفيد في توضيح مناقشات عمل من الأعمال المعروضة على مجلس الدولة و بقي هذا الحق مقصورا على نائب رئيس مجلس الدولة و رئيس القسم الإداري المعني. و يدخل هذا التعديل في سلسلة التعديلات المتواصلة التي سطرها المشرع الفرنسي في الآونة الأخيرة للتخفيف من وطأة تدخل رجال السلطة التنفيذية في سير عمل الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة.

2.2.3: المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية.

يتلائم التنظيم القانوني لتكوين و آليات سير عمل هيئات المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية مع ازدواجية المهام المسندة إليها، حيث أنها تضم هيئات قضائية تتولى ممارسة اختصاصاتها القضائية و أخرى استشارية تتكفل بممارسة الاختصاصات الاستشارية المسندة إليها. و لقد حددنا التنظيم القانوني لتكوين و آليات سير عمل هذه الهيئات من خلال الفرعيين التاليين.

1.2.2.3: الهيئات القضائية. تشترك المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية في أنهما تنظران المنازعات المعروضة عليهما بواسطة هيئات جماعية يتداول قضاتها بعدد فردي فيما عدا الاستثناءات التي قد يمليها موضوع النزاع أو طبيعة المسائل المطروحة للفصل فيها (L.222-1)، و مع ذلك تبقى أوجه الاختلاف قائمة ما بينهما فيما يخص التنظيم القانوني لتكوين و آليات سير عمل هذه الهيئات، حيث تتكون المحاكم الإدارية المتواجدة في البلد الأم من مجموعة من

الغرف التي يختلف تعدادها تبعا لأهمية و حجم القضايا المعروضة على هذه المحاكم و لقد كان يتراوح عدد غرف كل محكمة ما بين الغرفتين و العشر غرف فيما عدا المحكمة الإدارية لباريس و التي كانت تضم 18 غرفة موزعة على أقسام و هو ما يعكس ضخامة القضايا التي تعرض على هذه المحكمة طبقا لما كانت تنص عليه المادتين R.221-4 وR.221-6 من قانون القضاء الإداري قبل تعديلهما، أما المحاكم الإدارية المتواجدة فيما وراء البحار فهي لا تتكون سوى من غرفة واحدة فقط[1] ، تتألف من رئيس و مستشاري دولة (2) أحدهما قد يعين من بين القضاة العاديين[2]. و لقد حمل هذا الوضع بعض الفقه الفرنسي إلى التساؤل عن مدى توافق المادة R.212-1 من قانون القضاء الإداري التي نصت على الدور الاستشاري للمحاكم الإدارية مع مضمون الفقرة الأولى من المادة السادسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان[3].

نود الإشارة في البداية إلى أن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قرار"Procola" السابق الإشارة إليه لم تعب الدور المزدوج لمجلس دولة لوكسمبورغ بل أعابت التنظيم القانوني لتكوين و آليات سير عمل الهيئات القضائية لهذا المجلس بسبب عدم مراعاته لمقتضيات الفصل ما بين الهيئات القضائية و نظيرتها الاستشارية، كما يتوافق هذا التفسير مع ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 5 أفريل 1996[4]. و على ضوء القرارين السالفين يمكننا التأكيد على أن التعارض لا يقوم ما بين المادة

---

(1) Gohin, O. op. cit., p. 105, n. 97.

(2) Chapus, R. op. cit. n. 1, p. 73 n. 81.

(3) Lombard, M. et Dumont, G. op. cit., p. 348, n. 709.

(4) CE Sect. 5 avril 1996, syndicat des avocats de France. Base de jurisprudence, www.conseil-etat. fr.

R.212-1 من قانون القضاء الإداري و الفقرة الأولى من المادة السادسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان و إنما مع التنظيم الداخلي لهذه المحاكم، بمعنى أدق مع واقع اقتصارها على غرفة واحدة فقط. و نقترح في هذا السياق على المشرع الفرنسي أن يعيد النظر في التنظيم الداخلي للمحاكم الإدارية التي يقع مقرها فيما وراء البحار بأن يصبح الحد الأدنى لعدد غرفها غرفتين و بهذا فإنه سيضمن تناسق التنظيم الداخلي لجميع المحاكم الإدارية دون التفرقة ما بين المحاكم الإدارية التي يقع مقرها في البلد الأم و تلك التي يقع مقرها فيما وراء البحار، ضف لما سبق أن تطبيق هذا الاقتراح سيؤدي إلى المساهمة في حل مشكلة تراكم القضايا المعروضة على هذه المحاكم، حيث سجل أمامها سنة 2009، 5479 قضية و قامت بالفصل في 5714 قضية، لكن ظل قيد الانتظار في 31 ديسمبر من ذات السنة 6966 قضية و إلى جانب ما سبق فإن من أهم ميزات هذا الاقتراح هو أنه يراعي الدور المزدوج الذي تمارسه هذه المحاكم و هو ما يجنب أحكامها احتمالية الإلغاء من قبل مجلس الدولة إذا ما تم الطعن فيها أمامه، كما أنه يجنب فرنسا مغبة الإدانة مرة أخرى من قبل الجهات القضائية للمجموعة الأوروبية[1].

هذا فيما يخص تعداد غرف المحاكم الإدارية على ضوء نصوص قانون القضاء الإداري قبل 22 فيفريه 2010 ففي هذا التاريخ صدر المرسوم رقم 164-2010 السابق الإشارة إليه و قامت المادة 11 منه بتعديل المادتين R.221-4 وR.221-6 من قانون القضاء الإداري، بحيث أصبحت المادة R.221-4 تنص على أن عدد الغرف في كل محكمة إدارية يتم تحديده بموجب قرار من نائب رئيس مجلس الدولة كما تم مد التعديل السابق إلى التنظيم الداخلي للمحكمة الإدارية لباريس حيث تعدلت الجملة الأولى من المادة R.221-6 من

---

[1] تجدر الإشارة في هذا السياق إلى أننا لن نقف هنا على تحليل جميع القواعد الاستثنائية التي سطرها المشرع الفرنسي لتنظيم المحاكم الإدارية التي يقع مقرها فيما وراء البحار.

قانون القضاء الإداري على النحو التالي:" تتكون المحكمة الإدارية لباريس من غرف متجمعة في أقسام، يتم تحديد عددها بموجب قرار يصدر عن نائب رئيس مجلس الدولة." و بهذا التعديل يكون المشرع الفرنسي قد دعم الصلاحيات الممنوحة لنائب رئيس مجلس الدولة فيما يتعلق بالتنظيم الداخلي للمحاكم الإدارية، كما أن التعديل السابق يتلائم و مقتضيات حسن سير العمل داخل المحاكم الإدارية و يدرأ إشكالية التعديل المتواصل للنصوص التنظيمية التي كانت تتكفل في السابق بتحديد عدد غرف كل محكمة من المحاكم الإدارية و هو ما يسمح بتعديل عدد هذه الغرف في المستقبل بصورة مرنة و دونما حاجة إلى تعديل نصوص قانون القضاء الإداري.

تعتبر الغرف هيئة الحكم العادية على مستوى المحاكم الإدارية[2]، لكن تجدر الإشارة إلى أن التنظيم القانوني لتكوين هيئات الحكم على مستوى المحاكم الإدارية و آليات سير عملها قد أدخلت عليه تعديلات هامة بصدور المرسوم رقم 2010-164 و كانت بدايتها مع المادة 14 التي استحدثت نص المادة R.222-19-1 من قانون القضاء الإداري و لقد أكدت هذه المادة على أنه فيما يخص المحاكم الإدارية التي تتكون من أكثر من غرفتين-باستثناء المحكمة الإدارية لباريس- يمكن أن يتم الفصل في القضايا بواسطة هيئة الغرف المجتمعة يترأسها رئيس المحكمة على أن تتألف من رئيس الغرفة الملحق بها المقرر و حسب الحالة رئيس غرفة أخرى و قاضي مساعد ملحق بهذه الغرفة أو رئيسي غرفتين أخريين و قاضيين مساعدين ملحقين بهاتين الغرفتين إلى جانب المقرر.

كما قامت المادة 15 من المرسوم السابق بتعديل الفقرة الثانية من المادة R.222-20 من قانون القضاء الإداري، بحيث أصبح بالإمكان الفصل في القضايا على مستوى المحاكم الإدارية التي تتكون من أكثر من غرفتين-باستثناء المحكمة الإدارية لباريس- بواسطة هيئة موسعة يترأسها رئيس المحكمة شريطة

---

[2] Gohin, O. op. cit., p. 105, n. 97.

أن تتألف من رئيس الغرفة الملحق بها مقرر القضية، بقية نواب رئيس المحكمة و يتم اختيارهم إذا ما كان هناك محل بمراعاة ترتيب الجدول في حدود الثلاثة، قاضي مساعد في الغرفة الملحق بها مقرر القضية يتم اختياره بمراعاة ترتيب الجدول، إلى جانب المقرر.

مع الإشارة طبعا إلى أنه يمكن للمحكمة الإدارية في الحالات الاستثنائية أن تنعقد في تشكيلة مكتملة تضم جميع الغرف طبقا لترتيبات الفقرة الأولى من المادة R.222-20 من قانون القضاء الإداري، حيث لم يطل التعديل هذه الفقرة مع العلم بأن تجميع الغرف في تشكيلة حكم يتم كل سنة من طرف رئيس المحكمة.

أما فيما يخص التنظيم الداخلي للمحكمة الإدارية لباريس فهو الآخر لم يسلم من التعديل، حيث نصت المادة R.222-21 من قانون القضاء الإداري بعد تعديلها بموجب المادة 16 من المرسوم السابق على أن الفصل في القضايا المعروضة على هذه المحكمة قد يتم بواسطة إحدى الهيئات الموسعة التالية:

أ. الهيئة المكتملة و التي تتألف من نائب رئيس المحكمة، رؤساء الأقسام و المقرر بالإضافة إلى رئيس المحكمة كرئيس لهذه الهيئة.

ب. هيئة الأقسام المجتمعة و التي تتألف من رئيس القسم الملحق به المقرر، رئيس قسم آخر، نائب رئيس القسم الذي يترأس الغرفة الملحق بها المقرر، نائبي رئيس من القسم الآخر يعينان بمراعاة ترتيب الجدول إذا ما كان هناك محل، بالإضافة إلى المقرر، و يترأس هذه الهيئة رئيس المحكمة.

ج. هيئة القسم و التي تتألف من نواب رئيس القسم بما فيهم رئيس الغرفة الملحق بها المقرر و يتم اختيار الباقين إذا ما كان هناك محل بمراعاة ترتيب الجدول في حدود اثنين فقط إلى جانب المقرر و يترأس هذه الهيئة رئيس القسم.

مع العلم بأنه يتم تجميع الأقسام في تشكيلة حكم كل سنة من طرف رئيس المحكمة.

إذا ما كان الأصل العام يقضي بأن تفصل المحاكم الإدارية في القضايا التي تعرض عليها بموجب أحكام تصدر عن تشكيلات جماعية تتكون من ثلاثة أعضاء على الأقل (R.222-18) إلا أن الظروف العملية التي تعيشها العدالة الإدارية

الفرنسية قد حملت المشرع الفرنسي على إيراد بعض الاستثناءات عن الأصل السابق بهدف الإسراع من وتيرة الفصل في المنازعات الإدارية المتراكمة أمام الجهات القضائية الإدارية العامة بصورة عامة و المحاكم الإدارية بصورة خاصة حيث أكدت المادة L.222-2-1 من قانون القضاء الإداري على أنه يحق لرئيس المحكمة أن يعين قاضيا إداريا شرفيا يتم اختياره من بين القضاة المسجلين في قائمة يعدها نائب رئيس مجلس الدولة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد للفصل في القضايا المتعلقة بقرارات الإرجاع إلى الحدود كما أكدت المادة L.774-1 من قانون القضاء الإداري على أن يسند أمر الفصل في الإشكالات التي قد تقع في المواد المتعلقة بمخالفات الطرق العامة إلى رئيس المحكمة الإدارية أو القاضي الذي يعينه لهذا الغرض على ضوء الترتيبات الواردة في ذات المادة و في السياق ذاته أشارت المادة R.222-13 من قانون القضاء الإداري إلى أنه يحق لرئيس المحكمة الإدارية أو القاضي الذي يعينه لهذا الغرض أن يفصل منفردا في:

أ. الدعاوى المتعلقة بالتصريحات الأولية المحددة بالمادة L.421-4 من قانون تنظيم المدن.

ب. الدعاوى المتعلقة بالوضعية الفردية للموظفين العامين أو المستخدمين في الدولة أو في الأشخاص أو الجماعات العامة إلى جانب مستخدمي و عمال بنك فرنسا باستثناء المنازعات المتعلقة بالدخول إلى الوظيفة، التأديب أو الخروج من الوظيفة.

ج. الدعاوى المتعلقة بالمعاشات، المساعدات المخصصة للسكن، الحصول على الوثائق الإدارية و الخدمة الوطنية.

د. الدعاوى المتعلقة بالضرائب السمعية البصرية.

ه. الطعون المتعلقة بالرسوم النقابية و ضرائب المحلات فيما عدا رسم ضريبة المهنة.

و. الطلبات المتعلقة بترتيب مسؤولية الدولة لرفض طلب تقديم مساعدة القوة العامة لتنفيذ قرار قضائي.

ز. طلبات التعويض إذا ما كان المبلغ المطالب به أقل من 10000 أورو(R.222-14).

ح. عرائض مخاصمة القرارات الصادرة في المواد الضريبية فيما يتعلق بطلبات الإعفاء الضريبي.

ط. الدعاوى المتعلقة بالعمارات المهددة بالسقوط.

ي. الدعاوى المتعلقة برخص السياقة.

لكن الملفت للانتباه في هذا السياق هو أن الاستثنائين الأول و الثاني على مبدأ الجماعية قد تقررا بموجب نص تشريعي (L.222-2-1 و L.774-1) في حين تقرر الاستثناء الثالث بموجب نص تنظيمي (R.222-13) و هذا ما يطرح إشكالية تعارض هذا النص الأخير مع نص المادة الثالثة من قانون القضاء الإداري و التي نصت على أن:" تصدر الأحكام بتشكيلة جماعية، إلا إذا ما نص القانون (la loi) على خلاف ذلك." و عبارة القانون وردت في هذه الفقرة بصورة صريحة لا تحتاج إلى التأويل، ضف لما سبق أن النص الحالي يجد جذوره الأولى في نص المادة 63 من القانون رقم 95\125 و التي تم بموجبها استحداث المادة L.4-1 من قانون المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية و لقد تضمنت هذه المادة كل الاستثناءات المحددة حاليا على ضوء المادة R.222-13 من قانون القضاء الإداري و بذات الصياغة و الترتيب تقريبا و هذا ما يجرنا إلى التساؤل عن السبب الذي حذى بالمشرع الفرنسي إلى إلغاء الطابع التشريعي عن هذه المادة عند إدراجها في نصوص قانون القضاء الإداري و كذلك الحكمة التي توخى تحقيقها من وراء ذلك، مع العلم بأن الوضع السابق كان أسلم من الوضع الحالي و لجملة ما سبق نؤكد على أنه كان يجدر بالمشرع الفرنسي أن يدرج الاستثناءات المحددة بالمادة R.222-13 من قانون القضاء الإداري على مبدأ الجماعية بموجب نص تشريعي لا نص تنظيمي مراعاة لأحكام المادة الثالثة من قانون القضاء الإداري و التي اشترطت بصورة صريحة لا تدع أي مجال للتأويل أن يتم إقرار أي استثناء على مبدأ الجماعية بموجب

قانون و لتدارك هذا الوضع نقترح على المشرع الفرنسي أن يضفي الصفة التشريعية على المادة R.222-13 من قانون القضاء الإداري.

لقد سجل على مستوى المحاكم الإدارية سنة 2009، 172195 قضية و قامت بالفصل في 187236 قضية لكن بقي قيد الانتظار 184623 قضية في 31 ديسمبر من ذات السنة.

هذا فيما يخص التنظيم القانوني لتكوين و آليات سير عمل الهيئات القضائية على مستوى المحاكم الإدارية أما المجالس الإدارية الإستئنافية فهي تتكون من مجموعة من الغرف (L.221-3) كان يتراوح عددها ما بين الثلاث و التسع غرف طبقا لما كانت تنص عليه المادة R.221-8 من قانون القضاء الإداري قبل أن يتم تعديلها بموجب الفقرة الثالثة من المادة 11 من المرسوم رقم 2010-164، حيث أصبح تحديد عدد غرف كل مجلس إداري استئنافي يتم على ضوء هذا التعديل بموجب قرار من نائب رئيس مجلس الدولة.

لقد قامت المادة 18 من المرسوم رقم 2010-164 بتعديل المادة R.222-25 من قانون القضاء الإداري، حيث أصبحت المجالس الإدارية الإستئنافية تنعقد لنظر الطعون المرفوعة أمامها إما بواسطة الغرف المنعقدة في تشكيلة حكم أو بواسطة هيئة الغرف المجتمعة أو بواسطة المجلس الإداري الإستئنافي المنعقد بهيئة مكتملة.

أما عن تكوين هذه الهيئات فيمكننا الإشارة إلى أن غرف المجالس الإدارية الإستئنافية تنعقد في تشكيلة حكم تحت رئاسة رئيسها و في حال غيابه أو قيام عائق حال دون أدائه لمهامه يترأسها قاضي يتم تعيينه لأجل هذا الغرض من قبل رئيس المجلس شريطة أن تكون له على الأقل رتبة رئيس و تضم تشكيلة حكم غرف المجالس الإدارية الإستئنافية إلى جانب رئيسها :

أ. قاضي ملحق بالغرفة يتم تعيينه بمراعاة ترتيب الجدول من بين القضاة الحاضرين.

ب. قاضي مقرر (R.222-26).

لكن قد يقترح رئيس الغرفة على رئيس المجلس الإداري الإستئنافي أن تنعقد الغرفة في تشكيلة حكم بتنظيم مختلف عن التنظيم السابق إذا ما كانت طبيعة أو صعوبة القضية المعروضة على المجلس تستدعي ذلك و تضم الغرفة المنعقدة في تشكيلة حكم في هذه الحالة إلى جانب القضاة المحددين سابقا:

أ. قاضي آخر ملحق بالغرفة يتم تعيينه بمراعاة ترتيب الجدول من بين القضاة الحاضرين.

ب. قاضي ملحق بغرفة أخرى يتم تعيينه بمراعاة ترتيب الجدول من بين القضاة الحاضرين فيما عدا رؤساء الغرف (R.222-27).

تجدر الإشارة هنا إلى أنه يحق لرئيس المجلس الإداري الإستئنافي أن يترأس الغرف المنعقدة في تشكيلة حكم و في هذه الحالة يشارك رئيس الغرفة بدلا من القاضي الملحق بالغرفة و الذي يتم تحديده بمراعاة ترتيب الجدول من بين القضاة الحاضرين و المشار إليه تحت الرقم 1° في المادة R.222-26 (**R.222-28**). مع ضرورة الإشارة إلى أنه يحق لهيئة الحكم أو رئيس المجلس الإداري الإستئنافي في كل وقت أثناء سير الإجراءات أن يقرر تسجيل القضية في جدول أعمال هيئة الغرف المجتمعة أو في جدول أعمال المجلس المنعقد بهيئة مكتملة طبقا لما نصت عليه المادة R.222-29 من قانون القضاء الإداري بعد تعديلها بموجب المادة 19 من المرسوم رقم 2010-164 و لقد تكفلت المادة 20 من المرسوم السابق باستحداث المادة R.222-29-1 من قانون القضاء الإداري و التي نصت على أن تتكون هيئة الغرف المجتمعة برئاسة رئيس المجلس من: الرئيس و الرئيس المساعد للغرفة الملحق بها المقرر و حسب الحالة، الرئيس و الرئيس المساعد لغرفة أخرى أو رئيسي الغرفتين الأخريين و الرئيسين المساعدين لهاتين الغرفتين و قاضي يعين بمراعاة ترتيب الجدول من القضاة الملحقين بالغرفة الثانية و عند الاقتضاء الغرفة الثالثة إلى جانب المقرر. مع الإشارة إلى أنه يتم تجميع الغرف في تشكيلة حكم كل سنة من طرف رئيس المجلس الإداري الإستئنافي.

أما عن الهيئة المكتملة للمجلس الإداري الإستئنافي فهي تنعقد برئاسة رئيس المجلس و في حال تعذر ذلك يحل محله رئيس الغرفة الأقدم في وظيفته و تضم الهيئة المكتملة للمجلس إلى جانب رئيسها:

أ. رؤساء غرف المجلس و ينوب عنهم في حال غيابهم أو قيام عائق حال دون حضورهم قاضي من نفس الغرفة له على الأقل رتبة رئيس يتم تعيينه بمراعاة ترتيب الجدول.

ب. القاضي المقرر.

و إذا اقتضى الأمر يضاف إلى هذه التشكيلة قاضي مرجح (يرجح صوته عند التعادل) تكون له رتبة رئيس و يحدد بمراعاة ترتيب الجدول طبقا لما نصت عليه المادة R.222-30 من قانون القضاء الإداري.

لقد سجل على مستوى المجالس الإدارية الإستئنافية سنة 2009، 28059 طعن و لقد قامت بالفصل في 28202 طعن ليبقى قيد الانتظار في 31 ديسمبر من ذات السنة 28814 طعن.

2.2.2.3: الهيئات الاستشارية. لم يول المشرع الفرنسي الكثير من العناية لتنظيم الهيئات الاستشارية للمحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية و يعود السبب وراء ذلك إلى بساطة الدور الاستشاري الذي تقوم به هذه الهيئات، فقد أفرد المشرع الفرنسي في قانون القضاء الإداري مادة واحدة فقط لتحديد التنظيم القانوني لتكوين و آليات سير عمل الهيئات الاستشارية على مستوى المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية ألا و هي المادة R.222-2 و التي نصت على أن المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية تمارس الاختصاصات الإدارية المحددة بالمادة R.212-1 من قانون القضاء الإداري بواسطة هيئات جماعية تضم رئيس الجهة القضائية أو القاضي الذي يفوضه لهذه المهمة و على الأقل عضوين آخرين يعينهما رئيس الجهة القضائية.

3.3: تقييم التنظيم القانوني لتكوين هيئات محكمة العدل العليا و آليات سير عملها.

لقد أفرد المشرع الأردني هيئات محكمة العدل العليا بتنظيم قانوني خاص سواء فيما يتعلق بتكوينها أو حتى آليات سير عملها (المطلب الأول) و هو التنظيم الذي زاد من خصوصية القضاء الإداري الأردني مقارنة بنظيره الفرنسي و لم نتوقف في هذا المبحث فقط عند هذه النقطة، بل ناقشنا أيضا مجموعة من الملاحظات المتعلقة بتنظيم القضاء الإداري الأردني بصورة عامة و التنظيم الداخلي لمحكمة العدل العليا بصورة خاصة (المطلب الثاني) بهدف تبيان الخصائص الإيجابية و تدعيمها و لفت الانتباه إى نظيرتها السلبية و تسطير الاقتراحات اللازمة لتفاديها.

1.3.3: تكوين هيئات محكمة العدل العليا و آليات سير عملها.

لم يسند المشرع الأردني لمحكمة العدل العليا سوى اختصاصات قضائية و هي تمارسها بواسطة هيئتين أساسيتين ألا و هما الهيئة الحاكمة و العامة[1] و لقد تناولنا الأحكام الخاصة بتكوين و آليات سير عمل هاتين الهيئتين في الفرعين التاليين.

1.1.3.3: الهيئة الحاكمة. تتولى الهيئة الحاكمة لمحكمة العدل العليا مهمة الفصل في جميع المنازعات الإدارية المعروضة على المحكمة و التي تتم إحالتها إليها من طرف رئيس المحكمة و هي تتألف من رئيس و أربعة قضاة على الأقل (الفقرة **(أ)** من المادة الثامنة من قانون محكمة العدل العليا) و يتولى رئاستها رئيس

---

[1] لقد اخترنا إطلاق تسمية الهيئة الحاكمة على الهيئة التي نظمتها الفقرة (أ) من المادة الثامنة و الهيئة العامة على الهيئة التي نظمتها الفقرة (ج) من ذات المادة استنادا إلى التسميات الواردة في الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا.

المحكمة، لكن إذا لم يكن رئيس المحكمة مشتركا في تكوين الهيئة الحاكمة فيرأسها القاضي الأعلى رتبة من أعضائها أو أقدمهم في الرتبة إذا تساووا فيها و يرأسها أقدمهم في التعيين في القضاء إذا تساووا في الأقدمية و في الرتبة و إذا تساووا في تلك الاعتبارات جميعها فيرأس الهيئة أكبر أعضائها سنا طبقا لما نصت عليه الفقرة (ب) من المادة الثامنة من قانون محكمة العدل العليا و يمكننا أن نبدي ملاحظتين أساسيتين في هذا السياق:

أولا: لقد قام المشرع الأردني في ظل قانون محكمة العدل العليا الحالي بالرفع من نصاب انعقاد الهيئة الحاكمة لمحكمة العدل العليا إلى أربعة قضاة مع الرئيس بينما كان نصاب انعقادها في ظل القانون المؤقت رقم 11 لسنة 1989 يتمثل في رئيس و قاضيين على الأقل (الفقرة (أ) من المادة الثامنة) و هو التعديل الذي استحسنه جانب من فقه القانون الإداري الأردني مؤكدا على أن الرأي الرشيد غالبا ما يعزز بالعدد، فكلما كان العدد أكبر كان موضوع النزاع أكثر تمحيصا و تدقيقا و هذا ما يسمح بأن يصدر الحكم بصورة أقرب إلى العدل و الإنصاف[1]، في حين نجد بأن البعض الآخر قد انتقد هذا التعديل مؤكدا على أن المحكمة تنظر في قضايا ليست بالأهمية التي تستدعي عرضها على خمسة قضاة تزيد خدمة الواحد منهم على ثلاثين عاما[2].

يمكننا تبرير موقف المشرع الأردني في هذا الخصوص بالإشارة إلى أنه قد استعان بالعدد الجماعي لتغطية نقص الخبرة لدى أعضاء محكمة العدل العليا في مجال نظر المنازعات الإدارية، فإذا ما كانت مدة الخبرة الطويلة لهؤلاء الأعضاء غير قابلة للنقاش إلا أنه لا بد من التأكيد على أن هذه الخبرة قد تشكلت في مجال القضاء النظامي و ليس الإداري، فأعضاء محكمة العدل العليا كما سبقت الإشارة إلى ذلك ليسوا قضاة إداريين بل مجرد قضاة فاصلين في المنازعات الإدارية و

---

[1] أبو العثم. **القضاء الإداري...،** ص 155.

[2] المساعدة، " **(قراءة مضافة).. في القضاء الإداري الأردني.**" .

لهذا السبب فإننا نؤيد أنصار الرأي الأول، لكن لو كان أعضاء محكمة العدل العليا قضاة إداريين لكان الوضع مختلف و لكنا قد اقترحنا أن يتم التمييز ما بين القضايا التي تتطلب أهميتها أو صعوبة الإشكالات التي تطرحها الفصل فيها من قبل هيئات جماعية و تلك التي لا تستدعي انعقاد مثل هذه الهيئات للفصل فيها، بحيث يمكن أن يسند أمر نظرها إلى رئيس المحكمة أو القاضي الذي يعينه لهذا الغرض، منفردا.

ثانيا: لقد نصت الفقرة (أ) من المادة الثامنة من قانون محكمة العدل العليا على أن تنعقد المحكمة من هيئة أو أكثر يشكلها رئيس المحكمة و هو النص الذي استهدف من ورائه المشرع الأردني تخصيص هذه الهيئات في نظر طوائف معينة من المنازعات الإدارية التي تعرض على المحكمة تدعيما لحسن سير العمل داخل المحكمة من جهة و ضمانا لحسن الفصل في المنازعات الإدارية من جهة أخرى. لكن المحكمة بالوقت الحالي لا تضم سوى هيئة واحدة فقط تتألف من رئيس و أربعة قضاة و يكمن السبب وراء هذا الوضع –حسب رئيس محكمة العدل العليا- في نقص القضاة الذين تنطبق عليهم الشروط المنصوص عليها في القانون(1)، و نقترح في هذا السياق زيادة عدد أعضاء محكمة العدل العليا بما يؤدي إلى الرفع من عدد الهيئات الحاكمة لهذه المحكمة.

2.1.3.3: الهيئة العامة. لقد نصت الفقرة (ج) من المادة الثامنة من قانون محكمة العدل العليا على أنه:" إذا رأت إحدى هيئات المحكمة الرجوع عن مبدأ قانوني كانت قد قررته هي أو هيئة أخرى، أو تبين لها أن في الدعوى المعروضة عليها مبدأ قانونيا مستحدثا أو هاما فتنعقد المحكمة بكامل أعضائها باستثناء الغائب منهم

---

(1) أبو عيد، " **رد الدعاوى لأمور شكلية يكون نتيجة عدم الخبرة، رئيس "العدل العليا": النقص في عدد القضاة أبرز التحديات التي تواجه المحكمة. تحقيق العدالة يقتضي وجود محاكم إدارية ابتدائية بحيث يكون التقاضي على مرحلتين.**".

لأي سبب من الأسباب و ذلك للنظر في الدعوى و إصدار الحكم فيها بما تراه موافقا بشأن ذلك المبدأ.". يستدعي تنظيم الهيئة العامة لمحكمة العدل العليا إبداء الملاحظتين التاليتين:

أولا: رغم أن الفقرة (ج) من المادة الثامنة من قانون محكمة العدل العليا قد نصت على أن تتألف الهيئة العامة لمحكمة العدل العليا من كامل أعضاء المحكمة إلا أنه يعاب على المشرع الأردني في هذا السياق أمرين أساسيين يتعلق أولهما باستخدامه مصطلحا فضفاضا لتحديد عدد أعضاء الهيئة العامة لمحكمة العدل العليا، حيث حدد نصاب انعقادها بكامل أعضاء محكمة العدل العليا و بهذا يكون قد فرق بصورة غير مبررة ما بين طريقة تحديد عدد أعضاء الهيئة الحاكمة و نظيرتها العامة فقد سبق لنا أن أشرنا إلى أنه لا يصح انعقاد الهيئة الحاكمة دون حضور الرئيس و أربعة أعضاء على الأقل، كما أن هذا الوضع يخالف التنظيم القانوني لتكوين و آليات سير عمل هيئات محكمة التمييز التي حضيت على ضوء المادة التاسعة من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 17 لسنة 2001[1]، بتنظيم

---

[1] و التي نصت على أن :"

أ. 1- تشكل محكمة التمييز في عمان وتؤلف من رئيس واحد وعدد من القضاة بقدر الحاجة وتنعقد من خمسة قضاة على الأقل في هيئتها العادية يرأسها القاضي الأقدم وفي حالة إصرار محكمة الاستئناف على قرارها المنقوض أو كانت القضية المعروضة عليها تدور حول نقطة قانونية مستحدثة أو على جانب من التعقيد أو تنطوي على أهمية عامة أو رأت إحدى هيئاتها الرجوع عن مبدأ مقرر في حكم سابق فتنعقد هيئة عامة من رئيس وثمانية قضاة.

2- إذا لم يشترك رئيس المحكمة في هيئتها العامة فيرأسها القاضي الأقدم.

3- تصدر المحكمة قرارها بالإجماع أو بالأكثرية. تنشأ في محكمة التمييز غرفة قضائية للنظر في الدعاوى الحقوقية وغرفة قضائية ثانية للنظر في الدعاوى الجزائية ، وتضم كل غرفة هيئة واحدة أو أكثر وفقاً لما يحدده رئيس هذه المحكمة حسب الحاجة .

دقيق إذا ما قارناه بالتنظيم القانوني لتكوين و آليات سير عمل هيئات محكمة العدل العليا.

أما الأمر الثاني الذي يلفت الإنتباه في صياغة الفقرة (ج) فهو يتعلق بعبارة "باستثناء الغائب منهم لأي سبب من الأسباب"، حيث أن المشرع الأردني لم يشر لا من قريب و لا من بعيد لمسألة التمثيل الإحتياطي لأعضاء الهيئة العامة لمحكمة العدل العليا و هو ما يتنافى و الحكمة من إيجاد هيئات حاكمة و أخرى عامة و مما يزيد من الوضع الحالي سوءا هو اقتصار محكمة العدل العليا على هيئة واحدة فقط.

يمكننا التأكيد على أن نقص عدد أعضاء محكمة العدل العليا قد أدى إلى إفراغ نص الفقرة (ج) من المادة الثامنة من قانون محكمة العدل العليا من الحكمة التي أراد المشرع الأردني تحقيقها عند وضعه، و نعيد التأكيد في هذا السياق على ضرورة الرفع من عدد أعضاء محكمة العدل العليا، كما نقترح أيضا تعديل الفقرة (ج) من المادة الثامنة من قانون محكمة العدل العليا بما يتلائم و جعل انعقاد الهيئة العامة لمحكمة العدل العليا معلقا على استيفاء نصاب عددي معين إلى جانب النص على الاستعاضة عن الأعضاء الغائبين بممثلين احتياطيين.

ثانيا: نقترح على المشرع الأردني أن يخول كل من رئيس محكمة العدل العليا و هيئاتها الحاكمة الحق في إحالة القضايا الهامة المعروضة على المحكمة إلى هيئتها العامة، حيث أنه من الناحية النظرية قد لا يكون رئيس المحكمة مشتركا في تكوين الهيئة الحاكمة و بهذا فإنه سيحرم من حق إحالة القضايا الهامة المعروضة على

ج. إذا اقتضى انعقاد محكمة التمييز بهيئتها العامة وكان عدد أعضاء الغرفة المعنية غير كاف لإتمام العدد اللازم للهيئة العامة ، يقوم رئيس محكمة التمييز بإكمال العدد من أعضاء الغرف الأخرى .".

المحكمة إلى هيئتها العامة رغم أنه المخول الأصيل بإحالة القضايا ابتداء على الهيئة الحاكمة[1].

2.3.3: ملاحظات حول التنظيم الداخلي لمحكمة العدل العليا و تنظيم القضاء الإداري الأردني بصورة عامة.

قبل أن نختم دراستنا لتنظيم محكمة العدل العليا يتوجب علينا مناقشة مجموعة من الملاحظات التي تستدعي الوقوف عندها بالبحث و التحليل بالنظر لأهميتها من جهة و لانعكاساتها على حسن إخضاع الإدارة العامة الأردنية لمبدأ المشروعية من جهة أخرى، منها ما هو خاص بالتنظيم الداخلي لمحكمة العدل العليا و منها ما يتعلق بتنظيم القضاء الإداري الأردني ككل و لقد خصصنا الفرعين التاليين لمناقشة هذه الملاحظات.

---

[1] نظمت المادة 32 من مشروع قانون تشكيل المحاكم الإدارية هيئات محكمة العدل العليا كما يلي:" أ- تنعقد محكمة العدل العليا من هيئة أو أكثر يشكلها رئيس المحكمة و تتألف كل منها من رئيس و أربعة قضاة على الأقل، و يحيل الرئيس الدعاوى المقدمة إلى المحكمة على هيئاتها.

ب- إذا لم يكن رئيس المحكمة مشتركا في أي هيئة من هيئاتها فيرأسها القاضي الأعلى درجة من أعضائها أو أقدمهم في الدرجة إذا تساووا فيها، و يرأسها أقدمهم في التعيين في القضاء إذا تساووا في الأقدمية و في الدرجة و إذا تساووا في تلك الاعتبارات جميعها فيرأس الهيئة أكبر أعضائها سنا.

ج- إذا رأت إحدى هيئات المحكمة الرجوع عن مبدأ قانوني كانت قد قررته هي أو هيئة أخرى، أو تبين لها أن الفصل في الدعوى المعروضة عليها يقتضي استحداث مبدأ قانوني جديد، يتوجب عليها إحالة الأمر إلى رئيس المحكمة لإحالتها على الهيئة العامة للمحكمة لتنعقد بكامل أعضائها باستثناء الغائب منهم لأي سبب من الأسباب و ذلك للنظر في الدعوى و إصدار الحكم فيها بما تراه موفقا بشأن ذلك المبدأ. ←(يتبع)

←(تابع)

د- و تعتبر مخالفة إحدى الهيئات العادية لما ورد في البند السابق من هذه المادة سببا من أسباب إعادة المحاكمة في الحكم المذكور.".

1.2.3.3: الملاحظات المتعلقة بالتنظيم الداخلي لمحكمة العدل العليا. سبق لنا أن أوضحنا في مواضع متعددة من هذه الدراسة أبرز مواطن النقص و القصور التي تعتري التنظيم الداخلي لمحكمة العدل العليا و تفاديا للتكرار سنكتفي في هذا المقام بتقييم إنشاء جهاز رئاسة النيابة العامة الإدارية على مستوى محكمة العدل العليا.

لقد نصت المادة الخامسة من قانون محكمة العدل العليا على أن:" أ- تنشأ لدى المحكمة رئاسة للنيابة العامة الإدارية تشكل من رئيس يكون بمرتبة قاضي تمييز و مساعد له أو أكثر، و يشترط في من يعين مساعدا لرئيس النيابة العامة الإدارية لدى المحكمة أو ينقل إلى هذه الوظيفة :

1. أن يكون قد عمل في القضاء مدة لا تقل عن عشر سنوات.
2. أو أشغل وظيفة مستشار قانوني لدى إحدى الوزارات أو الدوائر الحكومية المدنية أو وظيفة قضائية في القوات المسلحة أو الأمن العام مدة لا تقل عن خمس عشرة سنة.
3. أو عمل في القضاء و المحاماة مدة لا تقل عن عشر سنوات.
4. أو مارس المحاماة مدة خمس عشرة سنة على الأقل.

ب- يمثل رئيس النيابة الـعامة الإدارية أو من يفوضه من مساعديه خطيا أشخاص

الإدارة العامة لدى محكمة العدل العليا في الدعوى، سواء أكانوا مدعين أو مدعى عليهم، و في جميع إجراءاتها و لآخر مرحلة من مراحلها.

ج- على الرغم مما ورد في الفقرتين (أ) و (ب) من هذه المادة لرئيس هيئة الأركان المشتركة و بموافقة من رئيس النيابة العامة الإدارية أن ينتدب قاضيا عسكريا أو أكثر لا تقل رتبته عن رائد ليعمل مساعدا له في القضايا التي تكون القوات المسلحة طرفا فيها و يجوز في أي وقت إنهاء انتداب القاضي المذكور و

استبدال غيره به بالطريقة ذاتها."[1]، و بهذا يكون المشرع الأردني قد تميز عن نظيره الفرنسي في إنشاء جهاز خاص مكون من مجموعة من القضاة لتولي مهمة تمثيل أشخاص الإدارة العامة في الدعاوى المرفوعة منهم أو عليهم أمام محكمة العدل العليا رغم أنه كان في غنى عن إنشاء مثل هذا الجهاز؛ بالنظر لما تمخض عن وجوده من سلبيات تدعو إلى ضرورة إلغاء هذا الجهاز بأكمله و ليس إعادة

---

[1] أعادت المادة السابعة من مشروع قانون تشكيل المحاكم الإدارية تنظيم هذا الجهاز كما يلي:"أ- تنشأ لدى محكمة العدل العليا رئاسة للنيابة العامة الإدارية تشكل من رئيس يكون بمرتبة قاضي تمييز و يكون عضوا في المجلس القضائي و يعين عدد كاف من المساعدين له، حيث يشترط في من يعين مساعدا لرئيس النيابة العامة الإدارية لدى محكمة العدل العليا أو ينقل إلى هذه الوظيفة أن يتوفر فيه على الأقل أحد الشروط التالية: أن يكون قد عمل في القضاء مدة لا تقل عن عشر سنوات و لا تقل درجته عن الثانية.

1- أشغل وظيفة مستشار قانوني لدى إحدى الوزارات أو الدوائر الحكومية المدنية أو وظيفة قضائية في القوات المسلحة أو الأمن العام مدة لا تقل عن خمس عشرة سنة.

2- عمل في القضاء و المحاماة مدة لا تقل عن عشر سنوات.

3- مارس المحاماة مدة لا تقل عن خمس عشرة سنة.

... .

ج- يمثل رئيس النيابة العامة الإدارية أو النائب العام الإداري أو من يفوض من مساعديهم خطيا أشخاص الإدارة العامة لدى محكمة العدل العليا و المحكمة الإدارية في الدعوى و يعتبر تبليغ النيابة العامة الإدارية تبليغا للمستدعى ضده سواء كانوا مدعين أو مدعى عليهم و في جميع إجراءاتها و لآخر مرحلة من مراحلها.

د- يرتبط كل من مساعدي رئيس النيابة الإدارية و النائب العام الإداري و مساعديه ارتباطا إداريا برئيس النيابة العامة الإدارية.

ه- على الرغم مما ورد في الفقرتين (أ، ب) من هذه المادة لرئيس هيئة الأركان المشتركة و مدير الأمن العام كل حسب اختصاصه و بموافقة رئيس النيابة العامة الإدارية أن ينتدب قاضيا عسكريا أو قاضيا من الأمن العام لا تقل رتبة أي منهما عن رتبة رائد ليعمل مساعدا←(يتبع)

←(تابع) له في القضايا التي تكون القوات المسلحة أو الأمن العام طرفا فيها و يجوز في أي وقت إنهاء انتداب المذكور و استبداله.".

تنظيمه فقط. فإنشاء مثل هذا الجهاز و بالضبط على مستوى محكمة العدل العليا ينم عن تفرقة غير مبررة ما بين أشخاص الإدارة العامة و الطرف الآخر المتقاضي أمام محكمة العدل العليا و هو ما يعني الإخلال بمبدأ المساواة أمام القضاء و يجرنا هذا الوضع إلى التساؤل عن الغاية التي توخاها المشرع الأردني من وراء إنشاء مثل هذا الجهاز كامتياز للإدارة العامة دون الأفراد، فإذا ما كانت الامتيازات الممنوحة للإدارة العامة أثناء مباشرتها لوظائفها تجد تبريرها في سعيها نحو تحقيق المصلحة العامة إلا أن مد هذه الامتيازات إلى مجال التقاضي لا يوجد لها أي مبرر و قد يرد البعض الانتقادات التي نوجهها قائلا بأن الهدف من وراء إنشاء مثل هذا الجهاز يتمثل في توحيد الجهة المنوط بها مهمة تمثيل أشخاص الإدارة العامة أمام محكمة العدل العليا و هو ما يعتبر نوع من الاقتصاد في الميزانية العامة ما دام أنه سيتم تخليص الأشخاص الإدارية العامة من مصاريف الالتجاء إلى توكيل محامين للتقاضي أمام محكمة العدل العليا، لكننا لا نعتقد بصحة هذه الحجة على إطلاقها؛ لأن المشرع الأردني لم يحصر تمثيل أشخاص الإدارة العامة برئاسة النيابة العامة الإدارية، خاصة و أن الواقع العملي يؤكد على قيام عديد الأشخاص الإدارية العامة بتوكيل محاميين لتمثيلهم أمام محكمة العدل العليا دون اللجوء إلى رئاسة النيابة العامة الإدارية رغم أن المادة الخامسة من قانون محكمة العدل العليا تخولهم الحق في ذلك. و هو ذاته الأمر الذي أقرته محكمة العدل العليا في عديد أحكامها و لقد جاء في أحدها ما يلي:"... تتحدث المادة (5\ب) من قانون محكمة العدل العليا عن صلاحية رئيس النيابة العامة الإدارية أو من يفوضه خطيا من مساعديه في تمثيل أشخاص الإدارة العامة لدى محكمة العدل العليا سواء أكانوا مدعين أو مدعى عليهم و في جميع إجراءاتها و لآخر مرحلة من مراحلها و ليس في هذا النص ما يمنع رجل الإدارة العامة من أن يكون له ممثل آخر غير رئيس النيابة العامة الإدارية أو من يفوضه من

مساعديه."[1]. و إلى جانب ما سبق يحق لنا التساؤل عن مدى عدالة هذا الوضع، فكيف يعقل أن تنطوي قبة محكمة العدل العليا على أعضاء يتولون مهمة الرقابة على أعمال الإدارة العامة جنبا إلى جنب مع أعضاء آخرين ينتمون إلى ذات السلطة القضائية و يتولون مهمة تمثيل هذه الإدارات العامة أو بالأحرى الدفاع عنها؟. و بتعبير أدق، كيف يستساغ أن يتولى جزء من السلطة القضائية مهمة الدفاع عن أحد أطراف الدعوى أمام السلطة القضائية؟. أليس من العدل هنا أن يتم إنشاء جهاز مماثل لهذا الجهاز الأخير ليتولى مهمة تمثيل المتقاضين الآخرين من غير أشخاص الإدارة العامة أمام محكمة العدل العليا ما دام أنهم غالبا ما يشكلون الطرف الضعيف في الدعاوى التي تعرض على هذه المحكمة؟.

أما بخصوص موقف فقه القانون الإداري الأردني من هذا الوضع فقد انتقد جانب منه تنظيم رئاسة النيابة العامة الإدارية في سبيل تدعيم وجود هذا الجهاز قائلا:

" و قد كنا نأمل من المشرع عندما اتجهت نيته إلى إنشاء رئاسة للنيابة العامة الإدارية أن يأخذ بالاعتبار كثرة الدعاوى الخاصة بالحكومة و أهميتها ليأتي إنشاؤه و تسميته لهذا الجهاز منسجما مع هذه الاعتبارات، و إعطائه اختصاصات واسعة ليتمكن من الإنابة عن الحكومة و المصالح العامة فيما يرفع منها أو عليها من دعاوى لدى المحاكم على اختلاف أنواعها و درجاتها أو أي جهة أخرى خولها القانون اختصاصا قضائيا. و كذلك اختيار اسم مناسب لطبيعة هذا الجهاز و وظيفته. لأنه لو ذكرت النيابة العامة لأنصرف الذهن مباشرة إلى ذلك الجهاز الذي يتولى التحقيق في الجرائم و تحريك الدعاوى الجنائية و مباشرتها أمام القضاء الجنائي. و لو ذكرت النيابة الإدارية لأنصرف الذهن إلى ذلك الجهاز الذي استحدث في بعض الدول لإجراء الرقابة و التحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية و الإدارية و فحص بعض الشكاوي المحالة إليها، و مباشرة الدعاوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية بالنسبة لبعض الموظفين."[2].

---

[1] حكم محكمة العدل العليا رقم 1997\119 (هيئة خماسية)، الصادر بتاريخ 1997\9\27. منشورات مركز عدالة.

[2] الخطيب. **محكمة العدل العليا...،** ص 46.

في حين ذهب البعض الآخر إلى انتقاد تنظيم هذا الجهاز في سبيل إلغائه بالقول:

" نلاحظ على القوانين المنشئة للقضاء الإداري في الأردن على أنها جعلت من رئيس النيابة العامة الإدارية أو من يفوضه خطيا عنصرا في تشكيل محكمة العدل العليا كممثل لأشخاص الإدارة العامة لدى هذه المحكمة، يدافع عن وجهة نظرها سواء أكانت مدعية أم مدعى عليها، و في جميع إجراءات دعاويها و لآخر مرحلة من مراحلها، و بهذه الوظيفة للنيابة العامة الإدارية فإنها تعتبر خصم للمدعي في الدعوى نيابة عن الأشخاص الإدارية، و وظيفتها في هذه الحالة تشابه وظيفة النيابة العامة التي تمثل المجتمع لدى المحاكم الجزائية، و هي وظيفة غير مألوفة في مجال القضاء الإداري لا في الدولة التي نشأ فيها و لا في الدول التي نقلته عنها، فمثلا في فرنسا فإن الجهات الإدارية هي التي تنشط للدفاع عن قرارها المطعون فيه، و ذلك بانتداب أحد موظفيها لهذه الغاية أو بتوكيل محام ينوب عنها، و نتمنى على المشرع الأردني لو أنه أنشأ هيئة مفوضي حكومة كما هو الأمر في فرنسا، و تقتبس وظيفتها بدلا من إنشاء نيابة إدارية، لأن الإدارة خصم شريف فإذا أرادت الدفاع عن قرارها فلها أن تتبع الأسلوب الذي تتبعه الإدارة الفرنسية في هذه الخصوصية."[1].

إن الانتقادات التي سبق و وجهناها لإنشاء جهاز رئاسة النيابة العامة الإدارية على مستوى محكمة العدل العليا تجعلنا لا نوافق الرأي الأول لكننا بالمقابل لا نرى ضرورة استبدال هذا الجهاز بهيئة مفوضي الحكومة، حيث أن مفوضي الحكومة في القضاء الإداري الفرنسي (المقررين العامين حاليا) لا يشكلون هيئة مستقلة و منفصلة عن بقية الهيئات التي تتكون منها هذه الجهات. فإذا ما رغب المشرع الأردني أن يقتبس التجربة الفرنسية في هذا السياق فما عليه إلا أن يقوم بتعيين أحد أعضاء محكمة العدل العليا للقيام بالمهام التي يقوم بها المقررون العامون في فرنسا. و بالنظر لما سبق عرضه لا يسعنا في الأخير سوى المطالبة بإلغاء جهاز رئاسة النيابة العامة الإدارية و ترك الحرية للإدارة العامة في توكيل محامين لتمثيلها أمام محكمة العدل العليا كما هو قائم من الناحية العملية في الوقت الحالي أو الإستعانة بموظفيها من ذوي الخبرة القانونية لتمثيلها أمام هذه المحكمة

---

[1] الغويري. **القضاء الإداري...،** ص 63.

و لها من المستشارين القانونين ما يفي بالغرض و نرمي من وراء هذا الاقتراح إلى تحقيق هدفين أساسيين يتعلق أولهما بتدعيم التشكيلة البشرية لمحكمة العدل العليا التي تعاني بالوقت الحالي من نقص ملموس في عدد أعضائها بحصة الأعضاء المخصصة لرئاسة النيابة العامة الإدارية. أما الهدف الثاني فيرتبط بتطبيق مبدأ المساواة أمام القضاء على المتقاضين أمام محكمة العدل العليا، هذه المحكمة التي تعد الملاذ الأخير للأفراد لرفع الظلم الذي قد يقع عليهم من جهة الإدارة العامة و لترجمة هذا الاقتراح على أرض الواقع لا بد من إلغاء نص المادة الخامسة من قانون محكمة العدل العليا و تعديل بقية مواد هذا القانون بما يتلائم مع ذلك.

2.2.3.3: الملاحظات المتعلقة بتنظيم القضاء الإداري الأردني. هناك العديد من الملاحظات التي يمكن إبدائها على تنظيم القضاء الإداري الأردني و من أبرزها نذكر ما يلي:

أولا: لقد سبقت الإشارة إلى أن القضاء الإداري الأردني يقوم على وجود جهة قضائية إدارية وحيدة ألا و هي محكمة العدل العليا. فرغم أن الإدارة الأردنية قد غطت جميع أرجاء المملكة شمالا و جنوبا، شرقا و غربا إلا أن رقابتها بقيت محصورة في دائرة محكمة العدل العليا التي يقع مقرها في عمان و هو ما يوجب على المتقاضين أينما كان مقرهم في جميع أرجاء المملكة الانتقال إلى عمان لرفع دعاويهم الإدارية التي تندرج في دائرة اختصاص محكمة العدل العليا و هو ما يجعلهم يتكبدون مشقة المسافة و مصاريف الانتقال أيضا، لكن قد يقال بأن توكيلهم لمحامي يغنيهم عن الانتقال الشخصي إلى مقر هذه المحكمة، إلا أننا نرى بأن اشتراط الفقرة (أ) من المادة 13 من قانون محكمة العدل العليا أن ترفع الدعاوى أمام هذه المحكمة بواسطة محامي قد زاد من الوضع سوءا خاصة إذا تعلق الأمر بدعوى الإلغاء التي ترمي أساسا إلى تطهير المنظومة القانونية من الأعمال

الإدارية غير المشروعة[1]، كما أن هذا القيد يخالف المستقر عليه في القضاء الإداري الفرنسي. و لقد اقترح جمع من فقه القانون الإداري الأردني أن يتم إنشاء محاكم إدارية إبتدائية[1] لتتولى مع محكمة العدل العليا مهمة الرقابة على أعمال الإدارة العامة الأردنية.

لكن قد يعترض البعض على هذا الاقتراح بالقول أن محكمة العدل العليا لا تعاني من أي اكتظاظ في سير عملها و أن عدد القضايا التي تنظرها ليست بالكثرة التي تستدعي توزيعها على مجموعة من المحاكم الإدارية خاصة إذا ما قارناها بالقضاء الإداري الفرنسي الذي سبق لنا و أوضحنا أن معظم التعديلات التي أدخلت على تنظيمه كانت ترمي أساسا إلى التخفيف عن كاهل مجلس الدولة و بما أن كاهل محكمة العدل العليا غير مثقل بالقضايا فلا داعي لإدخال هذه التعديلات على تنظيم القضاء الإداري الأردني[2].

لكن هذا الرأي غير مستعصي على النقد لأن نسب الدعاوى التي ترفع سنويا أمام محكمة العدل العليا لا تعتبر معيارا حقيقيا لعدد المنازعات الإدارية التي يفترض أن تنشأ على أرض الواقع، حيث أنه هناك مجموعة من العوامل التي لا تشجع المواطنين على اللجوء إلى محكمة العدل العليا مثلا بعد المسافة ما بين المتقاضي و قاضيه، فرض الاستعانة بالمحامين لرفع الدعاوى أمام محكمة العدل

---

[1] مع الإشارة هنا إلى أن الوضع لا يختلف كثيرا عما هو مقترح في مشروع قانون تشكيل المحاكم الإدارية، حيث أعادت المادة 20 من المشروع التأكيد على هذا الشرط.

[1] أبو العثم. **القضاء الإداري...،** ص 700؛ الخطيب. **محكمة العدل العليا...،** ص 84؛ شطناوي. **موسوعة القضاء...،** ص 204؛ العبادي. **الموسوعة الإدارية...،** ص 215؛ هلسا. **أسس التشريع...،** ص 126.

[2] لقد استغرب بعض موظفي محكمة العدل العليا الاقتراح المتعلق بإنشاء محاكم إدارية، مؤكدين على أن عدد الدعاوى التي ترفع أمامها ليست بالقدر الذي يستدعي إنشاء محاكم إدارية.

العليا، الإلزام بتعجيل دفع الرسوم القضائية (المادة 16 من قانون محكمة العدل العليا و الفقرة (أ) من المادة السادسة من نظام رسوم المحاكم رقم 43 لسنة 2005 و تعديلاته.) المرتفعة نوعا ما، حيث تتراوح رسوم رفع دعوى الإلغاء ما بين 30 و 300 دينار إلا إذا ما كان موضوعها ذا طبيعة تجارية أو استثمارية فهنا يصبح الحد الأعلى للرسم ثلاثة ألاف دينار طبقا لما نصت عليه المادة 24 من جدول لسنة 2008 بشأن رسوم المحاكم المرافق للنظام رقم 108 لسنة 2008 المعدل لنظام رسوم المحاكم، كون الإدارة طرفا في الدعوى بما لها من رهبة لدى المتعاملين معها خاصة إذا ما كان المتقاضي موظفا أو مستفيدا من خدمات أحد مرافقها و تخوفه من كيدها له في حالة طعنه بقرارها، كل هذه العوامل و غيرها ستؤدي إلى إحجام المواطنين عن اللجوء إلى محكمة العدل العليا حتى و لو على حساب حقوقهم و حرياتهم و لهذا السبب لا يمكن الاعتماد على نسب الدعاوى التي ترفع أمام محكمة العدل العليا سنويا لرسم صورة واضحة عن واقع المنازعات الإدارية في الأردن.

يمكننا في هذا الإطار تأييد الاقتراح المتعلق بإنشاء محاكم إدارية ابتدائية لتسند إليها مهمة نظر المنازعات الإدارية التي قد تنشأ في دائرة اختصاصها الإقليمي و بتبني هذا الاقتراح فإننا سنعمل على تقريب القضاء الإداري من المتقاضين بحيث يسهل عليهم مقاضاة الإدارة العامة إذا ما اتضح لهم بأنها قد اعتدت على إحدى حقوقهم أو حرياتهم و من ناحية أخرى سيساهم تطبيق هذا الاقتراح في إكمال بناء هرم القضاء الإداري الأردني و تكريس مبدأ التقاضي على درجتين الذي يعد وسيلة فعالة لضمان حسن تطبيق القانون على جميع المنازعات بما فيها المنازعات الإدارية.

لكن هذا الاقتراح يبرز إلى السطح تساؤلين هامين يتعلق أولهما بمدى دستورية إنشاء هذه المحاكم في حين يتعلق الثاني بالبحث عن إمكانية تطبيق هذا الاقتراح على أرض الواقع بالوقت الحالي.

1: مدى دستورية إنشاء محاكم إدارية ابتدائية إلى جوار محكمة العدل العليا. لقد ذهب بعض الفقه الأردني صوب التأكيد على عدم دستورية إنشاء محاكم إدارية

قائلا:" لا يوجد في الدستور الأردني نص يجيز إحداث محاكم إدارية باستثناء النص المتعلق بإنشاء محكمة عدل عليا. و لذلك فإن إنشاء محاكم إدارية متعددة الدرجات يحتاج إلى تعديل دستوري يجيزه، و بغير هذا التعديل يعتبر إحداث محاكم إدارية متعددة الدرجات أمرا غير دستوري."[1]. و رغم أنه قد تم استفسار المجلس العالي لتفسير الدستور عن إمكانية وضع قانون خاص بتشكيل محاكم إدارية في المملكة منفصل عن القانون الخاص الذي نصت عليه المادة 100 من الدستور لتعيين أنواع المحاكم و درجاتها و أقسامها و اختصاصاتها و تأكيده على أن:"... الدستور لا يمنع من وضع قانون خاص مستقل بتشكيل محاكم إدارية يتضمن نصا على إنشاء محكمة عدل عليا، بل بالعكس، فإن في ذلك إعمالا لنص المادة (100) من الدستور و انسجاما معها."[1]، إلا أنه لم يتعرض لا من قريب و لا من بعيد لمدى دستورية إنشاء محاكم إدارية على الرغم من أن المشروع الحالي لتشكيل المحاكم الإدارية ينص على إنشاء محكمة إدارية ابتدائية في عمان، كما أنه يخول المجلس القضائي سلطة إنشاء محاكم إدارية أخرى في بقية محافظات المملكة مستقبلا[2].

2: احتمالات تطبيق الاقتراح السابق على أرض الواقع في الوقت الحالي. على الرغم من الآثار الإيجابية الكثيرة التي ينتظر أن تتمخض عن إنشاء محاكم إدارية ابتدائية لتتولى مع محكمة العدل العليا مهمة الرقابة على أعمال الإدارة العامة

---

[1] الزعبي. **أصول المحاكمات...،** ص 149.

[1] القرار التفسيري رقم 2 لسنة 2001. الصادر بالإجماع بتاريخ 2\10\2001، المنشور على الصفحة 961 من عدد الجريدة الرسمية رقم 4536، بتاريخ 17\3\2002. موقع التشريعات الأردنية.

[2] حيث تنص المادة الخامسة من هذا المشروع:" أ- تنشأ محكمة تسمى (المحكمة الإدارية) يكون مقرها في عمان و للمجلس القضائي إنشاء محاكم إدارية أخرى في المحافظات... .".

الأردنية إلا أنه يجدر بنا التريث قليلا للخروج إلى عالم الواقع و النظر في مدى إمكانية تطبيق الاقتراح السابق على أرض الواقع، فكثيرا ما نطالع في المؤلفات الفقهية اقتراحات مثالية لكنها تبقى هي و مثاليتها رهينة الورق لا لشيء إلا لعدم واقعيتها أو لعدم وجود الإمكانيات –سواء المادية، البشرية أو الفنية- التي تسمح بترجمتها على أرض الواقع.

نؤكد في البداية على أننا **لا نرى أي اقتراح آخر كبديل عن ذلك المتعلق بإنشاء محاكم إدارية ابتدائية موزعة بشكل عادل على جميع أرجاء المملكة**، لكن إذا ما نظرنا إلى الغلاف المالي المعتبر الذي تتطلبه عملية إنشاء المحاكم الإدارية الإبتدائية و كذلك الكادر البشري المؤهل الذي يجب أن يسهر على تسييرها و هما الأمران اللذان قد يصعب توفيرهما بالقدر اللازم في الوقت الحالي لتوصلنا إلى القول بصعوبة تطبيق الاقتراح السابق. و قد يرى البعض أن يتم تدارك هذا الوضع بالاقتصار على محكمة إدارية واحدة في عمان ثم التوسع من تعداد هذه المحاكم مستقبلا حالما تسمح الظروف بذلك و هو ذاته الاقتراح الذي تم تجسيده بموجب المادة الخامسة من مشروع قانون تشكيل المحاكم الإدارية.

لكن بعد الإطلاع على تفاصيل التنظيم القانوني لهذه المحكمة على ضوء بقية النصوص المدرجة في مشروع قانون تشكيل المحاكم الإدارية تبين بأنه ليس بالاقتراح المناسب للارتقاء بالقضاء الإداري الأردني، حيث نص هذا المشروع على جعل مقر هذه المحكمة و على غرار محكمة العدل العليا في عمان و هو ما يعني بأن المتقاضين الذين يقيمون في المحافظات الأخرى لن يختلف عليهم الوضع بتاتا، حيث أنهم سيبقون مجبرين على تكبد عناء و مشقة الانتقال إلى عمان لرفع دعاويهم.

قد يرد علينا بأن تطبيق هذا الاقتراح و إن لم يساهم في تقريب المتقاضين من القضاء الإداري إلا أنه سيسمح بالتخفيف عن كاهل محكمة العدل العليا عن طريق إخراج طائفة من المنازعات الإدارية من دائرة اختصاصها و إسناد أمر نظرها إلى هذه المحكمة الإدارية الابتدائية، لكن علينا التوضيح هنا بأن الواقع العملي لسير العمل داخل محكمة العدل العليا يؤكد على أنها لا تعاني من أي مشكل فيما

يخص المدد المحددة لفصل القضايا المعروضة عليها، كما أن مشروع قانون تشكيل المحاكم الإدارية لم يجعل من المحكمة المقترح استحداثها صاحبة الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية التي تعرض عليها بل حدد اختصاصاتها على سبيل الحصر بموجب المادة 11 منه و التي نصت على أن:"

أ- تختص المحكمة الإدارية دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي الشأن و المتعلقة بما يلي:

1- الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو المتعلقة بالزيادة السنوية، أو الإجازات باستثناء الإجازة السنوية و المرضية، أو بالترفيع أو بالنقل أو الانتداب أو الإعارة.

2- طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بإحالتهم إلى التقاعد أو الاستيداع أو بفصلهم من وظائفهم أو فقدانهم لها أو إيقافهم عن العمل.

3- طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بحقهم من قبل السلطات التأديبية الرئاسية.

4- منازعات الموظفين المالية المتأتية عن تأدية وظائفهم و الحقوق التقاعدية للموظفين أو لورثتهم.

5- الطعون التي يقدمها ذوو الشأن بالقرارات الصادرة عن نقباء و مجالس النقابات المهنية.

6- الطعون و المنازعات و المسائل التي تعتبر من اختصاص المحاكم الإدارية بموجب أي قانون آخر.

7- الطعن في أي قرارات إدارية نهائية صادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق و التحكيم في منازعات العمل.

8- الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب إلغاء أي قرار أو إجراء صادر بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون.

9- المنازعات الخاصة بعقود الامتياز و التوريد و الأشغال العامة و عقود الوظيفة العامة.

10-الدعاوى التي يقدمها الأفراد و الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

ب- النظر بطلبات التعويض الناشئة عن إلغاء القرارات و الإجراءات الواردة في الفقرة (أ) من هذه المادة سواء رفعت الدعوى بها بصفة أصلية أو تبعية.".

مع الإشارة هنا إلى أن التحديد الحصري لدائرة اختصاص المحكمة الإدارية الابتدائية المقترح إنشائها على ضوء نصوص مشروع قانون تشكيل المحاكم الإدارية لم يجعل من محكمة العدل العليا صاحبة الولاية العامة بنظر المنازعات الإدارية، حيث قامت المادة 14 من المشروع المقترح بتحديد دائرة اختصاص محكمة العدل العليا كمحكمة أول و آخر درجة كما يلي:" تختص محكمة العدل العليا دون غيرها بالنظر بما يلي:

1- الطعون بنتائج انتخابات مجالس الهيئات الآتية: المجالس المحلية، غرف الصناعة و التجارة، النقابات، الجمعيات، النوادي و الأحزاب السياسية المسجلة في المملكة، و في سائر الطعون الانتخابية الأخرى التي تجري في الهيئات المنشأة بموجب القوانين و الأنظمة.

2- طلبات إلغاء قرارات إعفاء شاغلي الوظائف العليا أو من يماثلهم من وظائفهم و في طلبات التعويض عنها.

3- المنازعات المتعلقة بالقرارات النهائية التي تصدرها مجالس التأديب.

4- بالفصل في الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون يخالف الدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور. ".

يتضح مما سبق بأن المشروع المقترح لا يحمل الكثير من التعديلات على دائرة اختصاص القضاء الإداري الأردني، حيث أنه لم يجعل منه صاحب الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية بل قام فقط بتوزيع الاختصاصات التي تمارسها محكمة العدل العليا في الوقت الحالي ما بينها و بين المحكمة الإدارية الابتدائية مع

بعض التوسيع في هذه الإختصاصات و بالتالي فهو لم يؤثر على دائرة اختصاص القضاء الإداري بصورة كبيرة بل على دائرة اختصاص محكمة العدل العليا رغم أنها لا تعاني من أي اكتظاظ[1].

قد يقال أيضا بأن من إيجابيات إنشاء محكمة إدارية ابتدائية في عمان تكريس مبدأ التقاضي على درجتين لكن التنظيم القانوني للطعن بالاستئناف في أحكام هذه المحكمة على ضوء نصوص مشروع قانون تشكيل المحاكم الإدارية لا تفي بالغرض المطلوب حيث تم تقييد هذا الطعن بمجموعة من القيود غير المبررة و التي تحول دون الاستفادة من ميزات تطبيق مبدأ التقاضي على درجتين على أكمل وجه و من أبرزها تحديد الأحكام القابلة للطعن فيها بالاستئناف على سبيل الحصر بموجب المادة 13 من المشروع و التي نصت على أن:" تستأنف أحكام المحكمة الإدارية إلى محكمة العدل العليا إذا تعلقت بأي مما يلي:

1. طلبات إلغاء القرارات الواردة في الفقرة (أ) من المادة (11) من هذا القانون.
2. المنازعات الواردة في البند (أ/9) من المادة (11) من هذا القانون إذا تجاوزت قيمة تلك المنازعات عشرة ألاف دينار أردني أو ما يعادلها.
3. طلبات التعويض المنصوص عليها في المادة (11) من هذا القانون. ".

مع الإشارة هنا إلى أنه لا وجه للمقارنة ما بين التنظيم القانوني المقترح لنظرية الطعن بالاستئناف في أحكام المحكمة الإدارية الابتدائية على ضوء نصوص مشروع قانون تشكيل المحاكم الإدارية و التعديلات التي أدخلها المشرع الفرنسي على التنظيم القانوني لنظرية الطعن بالاستئناف في أحكام المحاكم

---

(1) لا نسعى إلى دراسة التنظيم القانوني لاختصاصات القضاء الإداري الأردني على ضوء نصوص مشروع قانون تشكيل المحاكم الإدارية بل استشهدنا به فقط للتدليل على صحة رأينا.

الإدارية ابتداء من صدور المرسوم رقم 2003-543[1]، حيث أن المشرع الفرنسي قد كرس التعديلات السابقة بغرض التخفيف عن كاهل المجالس الإدارية الإستئنافية و الإسراع من وتيرة الفصل في الطعون المرفوعة أمامها في حين أن محكمة العدل العليا و هي الجهة القضائية الإدارية الوحيدة في الوقت الحالي لا تعاني من أي اكتظاظ أو تأخير في متوسط المواعيد المحددة للفصل في القضايا المعروضة عليها فما بالك إن شاطرتها المحكمة الإدارية الابتدائية اختصاصاتها الحالية!. فلماذا هذا التقييد غير المبرر ما دام أن جميع المؤشرات تدل على أن هذه المحكمة لن تعاني في المستقبل من أي اكتظاظ؟.

ضف لما سبق أن استبعاد الطعن بالاستئناف في أحكام المحاكم الإدارية المشار إليها في المادة **R.811-1** من قانون القضاء الإداري الفرنسي لا تحول دون الطعن فيها بالنقض أمام مجلس الدولة ما دام أنها قد صدرت بصفة ابتدائية و نهائية، في حين أن أحكام المحكمة الإدارية الابتدائية المقترح استحداثها في الأردن إذا لم تكن قابلة للطعن بالاستئناف أمام محكمة العدل العليا فإنها ستصبح قطعية حيث لم يشر المشروع المقترح لا من قريب و لا من بعيد إلى نظرية الطعن بالنقض في المواد الإدارية و هنا تكمن المفارقة الأساسية ما بين التنظيم الفرنسي

---

[1] لقد قامت الفقرة الثانية من المادة 11 من هذا المرسوم بتعديل نص المادة R.811-1 من قانون القضاء الإداري و أضافت إليها فقرتين تم بموجبهما إلغاء حق الطعن بالاستئناف في أحكام المحاكم الإدارية الصادرة بخصوص القضايا المحددة في المادة R.222-13 من قانون القضاء الإداري و أصبحت المحاكم الإدارية تبعا لذلك تفصل في هذه القضايا بموجب أحكام ابتدائية و نهائية على ضوء الترتيبات الواردة بذات المادة، كما تم فيما بعد المد من نطاق تطبيق هذا التعديل إلى العرائض المحددة بموجب المادة R.778-1 من قانون القضاء الإداري حيث أصبحت المحاكم الإدارية تفصل فيها بموجب أحكام ابتدائية و نهائية طبقا لما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة R.811-1 من قانون القضاء الإداري.

لنظرية الطعن بالاستئناف في المواد الإدارية و نظيره المقترح على ضوء نصوص مشروع قانون تشكيل المحاكم الإدارية.

لجملة ما سبق يمكننا التأكيد على أن التنظيم القانوني لنظرية الطعن بالاستئناف المقترح على ضوء نصوص مشروع قانون تشكيل المحاكم الإدارية لا يحقق ميزات مبدأ التقاضي على درجتين بالصورة المرجوة؛ لكونه يحرم المتقاضين من حقهم في استدراك الأخطاء التي قد يقع فيها قضاة الدرجة الأولى من دون أي مبرر منطقي مقبول.

لكن إذا ما كان تنصيب محاكم إدارية ابتدائية موزعة بشكل عادل على جميع أرجاء المملكة قد يعد أمرا صعبا بالوقت الحالي و الاقتصار على محكمة واحدة في عمان لا يفي بالغرض المطلوب فيحق لنا التساؤل عن الحل العملي لهذا الوضع؟.

بإمكان المشرع الأردني أن يتبنى حلا مؤقتا ريثما يتم تنصيب المحاكم الإدارية يتمثل في إنشاء غرف إدارية على مستوى محاكم البداية مع منحها الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية[1]، و منح ذوي الشأن الحق في إستئناف

---

[1] اقتبسنا هذا الاقتراح عن التنظيم القضائي الجزائري، فرغم أن المشرع الجزائري قد نص على استحداث المحاكم الإدارية كجهات قضائية إدارية عامة ابتدائية ذات الولاية العامة بنظر المنازعات الإدارية بموجب القانون رقم 98-02 الصادر بتاريخ 30\5\1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية. إلا أن مجموع الظروف العملية التي تعيشها العدالة الإدارية الجزائرية←(يتبع) ←(تابع) خاصة ما تعلق منها بنقص الموارد البشرية قد حالت دون وضع القانون السابق حيز التطبيق، مما اضطر المشرع الجزائري إلى الإبقاء على نظام الغرف الإدارية الذي كان معمولا به سابقا إلى أن يتم تنصيب هذه المحاكم، حيث نصت المادة الثامنة من القانون السابق على أنه:" بصفة انتقالية، و في انتظار تنصيب المحاكم الإدارية المختصة إقليميا، تبقى الغرف الإدارية بالمجالس القضائية، و كذا الغرف الإدارية الجهوية، مختصة بالنظر في القضايا التي تعرض عليها طبقا لقانون الإجراءات المدنية.".

الأحكام الإبتدائية الصادرة عن هذه الغرف أمام محكمة العدل العليا[1]، مع الإحتفاظ لهذه الأخيرة باختصاص نظر طائفة معينة من المنازعات الإدارية المحددة حصرا كقاضي أول و آخر درجة إما بسبب أهميتها أو لخروجها عن دائرة إختصاص محكمة إدارية واحدة كما نقترح أيضا أن يمنح لمحكمة العدل العليا اختصاص نظر طعون النقض التي ترفع ضد القرارات النهائية الصادرة عن الجهات الإدارية ذات الإختصاص القضائي[2].

مع التأكيد على ضرورة منح هذه الغرف القدر الكافي من الاستقلالية في مواجهة القضاء النظامي و جعل قضاتها - الذين نقترح أن يتم تعيينهم من بين الطلبة خريجي المعهد القضائي من فرع القضاء الإداري، إذا ما تم تبني اقتراحنا السابق الإشارة إليه بخصوص إعادة تنظيم أسلوب الدراسة في المعهد بما يؤدي إلى تخريج قضاة إداريين- مرتبطين إداريا بمحكمة العدل العليا فيما يخص جميع المسائل المتعلقة بمسارهم الوظيفي من نقل، ترفيع، تأديب و غيرها من المسائل و تعزيز أواصر صلتهم بمحكمة العدل العليا سواء عن طريق تخصيص نسب معينة

---

[1] مع الإشارة هنا إلى أن محكمة العدل العليا في الوقت الحالي تنظر في بعض طعون الإستئناف و مثال ذلك ما نصت عليه المادة 5 من قانون المؤشرات الجغرافية رقم 8 لسنة 2000، الفقرة (ب) من المادة 13 من قانون الرسوم الصناعية و النماذج الصناعية رقم 14 لسنة 2000 و المادة 25 من قانون حماية الأصناف النباتية الجديدة رقم 24 لسنة 2000.

[2] إذا ما كان يحمد للمشرع الأردني اعتباره ما يصدر عن هذه الجهات قرارات إدارية قابلة للطعن فيها بالإلغاء أمام محكمة العدل العليا بغية تجنب إفلاتها من الرقابة القضائية إلا أن هذا الوضع يتناقض إلى حد ما مع ما هو قائم في القضاء الإداري الفرنسي، حيث أن المستقر عليه في فرنسا هو أن الطعن بالإلغاء يوجه إلى القرارات الصادرة عن الإدارة كسلطة عامة أما الطعن بالنقض فهو لا يوجه إلا إلى الأحكام القضائية النهائية أو القرارات النهائية سواء منها تلك التي تصدر عن المجالس الإدارية الإستئنافية أو عن الهيئات الإدارية التي تباشر اختصاصا قضائيا، كما أن الوضع الحالي يؤدي إلى الخلط ما بين القرارات الإدارية الصادرة عن الجهات الإدارية البحتة و تلك الصادرة عن الجهات الإدارية ذات الإختصاص القضائي.

في محكمة العدل العليا للتعيين فيها عن طريق الترقية من بين أعضاء هذه الغرف أو بواسطة عقد دورات تدريبية لأعضاء هذه الغرف على مستوى محكمة العدل العليا قبل التحاقهم بوظائفهم، إناطة رئاسة هذه الغرف بأحد أعضاء محكمة العدل العليا، إناطة مهمة التفتيش على أعمال هذه الغرف بلجنة تابعة لمحكمة العدل العليا، تزويد أعضاء هذه الغرف ببنوك معلوماتية للاجتهادات القضائية تسمح لهم بالتواصل الدائم مع آخر اجتهادات محكمة العدل العليا كبرنامج عدالة على سبيل المثال لكن بعد أن يتم تطويره بما يسمح بنشر الاجتهادات كاملة و ليس المبادئ فقط على غرار "قاعدة الاجتهادات" الفرنسية[1]، منح الحق لأعضاء هذه الغرف باستشارة محكمة العدل العليا قبل الفصل في المسائل الجديدة التي لم تصدر فيها اجتهادات أو تناقضت الاجتهادات الصادرة بشأنها[2]، و غيرها من الوسائل التي تؤدي إلى تدعيم روابط الصلة ما بين هذه الغرف و محكمة العدل العليا.

إن الانتقاد الأول الذي ننتظر أن يوجه إلى اقتراحنا هذا هو تنافيه مع نظام الازدواجية القانونية و القضائية الذي يقوم على أساس الاستقلال العضوي لجهة القضاء الإداري عن القضاء النظامي و رغم أننا لا ننكر هذا الأمر إلا أنه توجد

---

[1] نود لفت الانتباه إلى أن "قاعدة الاجتهادات" الفرنسية هي عبارة عن قاعدة مجانية يمكن من خلالها الحصول على القرارات الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي كاملة في حين أن "مركز عدالة" ليس مجاني و هو ما يحول دون الاستفادة منه من طرف شريحة معتبرة من المهتمين سواء تعلق الأمر بالطلبة أو الباحثين أو حتى المشتغلين في مجال القضاء الإداري، كما أنه لا يتكفل بنشر أحكام محكمة العدل العليا كاملة بل يكتفي بنشر المبادئ الواردة في هذه الأحكام فقط و حبذا لو يتم الإقتداء بالتجربة الفرنسية في هذا المجال.

[2] لقد اقتبسنا هذا الإقتراح عن المشرع الفرنسي الذي استحدث بموجب المادة 12 من القانون رقم 87-1127 إجراء الإحالة إلى مجلس الدولة لإبداء الرأي في مسألة قانونية قبل الفصل في الدعوى المرفوعة أمام المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية و لقد أعاد تنظيم هذا الإجراء بموجب المادة L.113-1 و المواد من R.113-1 إلى R.113-4 من قانون القضاء الإداري و يرمي تطبيق هذا الإجراء بصورة أساسية إلى توحيد الإجتهادات القضائية الإدارية.

ثلاثة أمور أساسية تشفع لنا في وضع هذا الاقتراح بدءا من طابعه المؤقت حيث سبق لنا أن أشرنا إلى أنه مجرد اقتراح مؤقت نرى ضرورة تبنيه ريثما يتم تنصيب المحاكم الإدارية في المستقبل، ضف لما سبق أن الهدف الذي نرمي إلى تحقيقه من وراء قيامنا بهذه الدراسة لا يتمثل في نقل التجربة الفرنسية في مجال القضاء الإداري بحذافيرها إلى التنظيم القضائي الأردني، حيث يبقى لهذا التنظيم ميزاته و خصائصه التي تحول دون جعله كالإسفنجة التي تمتص ما في الوعاء رغم أنفها و يجب التنبيه هنا إلى أننا قد اقترحنا إنشاء محاكم إدارية ابتدائية من باب الإيجابيات التي ستنجم عن تطبيق هذا الاقتراح على الصعيد العملي و ليس مجرد تقليد أعمى للتجربة الفرنسية و ما دام أن تجسيد هذا الاقتراح قد يكون صعبا في الوقت الحالي فلا ضير من البحث عن آليات تسمح بإيجاد رقابة فعالة على أعمال الإدارة العامة الأردنية و تتلائم بالوقت ذاته مع الإمكانيات المتوفرة، و إلى جانب هذا و ذاك لا بد من التأكيد على أن المواطن الذي يشعر بأن الإدارة قد اعتدت على إحدى حقوقه أو حرياته لا يهمه إذا ما كان المشرع الأردني قد أحسن تطبيق الأسس و المقومات النظرية لنظام ازدواجية القانون و القضاء و التي قد لا يفقه عنها شيئا كما لا يهمه اسم المكان الذي سيقصده بقدر ما يهمه أن يرد إليه حقه المسلوب و تصان حريته المنتهكة بطريقة سهلة ميسرة.

نعيد في الأخير على التأكيد على ضرورة إعادة النظر في التنظيم الخارجي للقضاء الإداري الأردني عن طريق إنشاء محاكم إدارية ابتدائية لتختص بنظر مجموع المنازعات الإدارية التي تقع في دائرة اختصاصها الإقليمي و ريثما يتم تنصيب هذه المحاكم الإدارية الإبتدائية نقترح الإستعانة بنظام الغرف الإدارية لأداء الدور المنوط بالمحاكم المقترح إنشائها مع التنبيه إلى ضرورة تقوية أواصر الصلة ما بين أعضاء هذه الغرف و محكمة العدل العليا و بالوقت ذاته تدعيم استقلاليتها عن هرم المحاكم النظامية التي تستقبلها في مرافقها كما يستقبل قصر العدالة في عمان محكمة التمييز و محكمة العدل العليا في مبنى واحد، فإذا ما كان توافر البعدين الشكلي و الموضوعي لمبدأ تقريب القضاء الإداري من المتقاضين يعد وضعا مثاليا و هو ما نطمح أن يتم تحقيقه في المستقبل إلا أننا لا نرمي من

وراء المطالبة بتقريب القضاء الإداري من المتقاضين إلى تقريب الجدران و البنايات فهذه لوحدها تظل مسألة شكلية بحتة و إنما نرمي أساسا إلى تحقيق البعد الموضوعي لهذا المبدأ ألا و هو تقريب القاضي الفاصل في المنازعات الإدارية - و الذي نأمل أن يصبح قاضيا إداريا في المستقبل- من المتقاضي.

ثانيا: من المفروض أن يترتب على وجود محكمة العدل العليا كجهة قضائية إدارية وحيدة في التنظيم القضائي الأردني اتساق و استقرار اجتهادات هذه المحكمة و هو ما يؤدي إلى المساهمة في ترسيخ دعائم القانون الإداري و سرعة تطويره دون أي تناقضات لكن الواقع العملي أكد على أن هذا الأمر- إلى جانب مجموعة من العوامل الأخرى- قد أدى إلى جمود و ثبات القانون الإداري و ليس إلى اتساقه و استقراره و سرعة تطويره، حيث أن المتصفح للأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا في الدعاوى ذات المواضيع المتشابهة لا يجد عناء في الانتباه إلى تكرار بعض عبارات المبادئ بصورة حرفية دونما أدنى تغيير أو تحوير و كأنها عبارات مقدسة لا يصح المساس بها زيادة أو نقصانا، لفظا أو فحوى. فما إن تصدر هذه المحكمة حكمها في موضوع معين حتى يتردد المبدأ الذي تضمنه ذلك الحكم و بالصياغة ذاتها في كافة الأحكام اللاحقة و يكفي للتحقق من صحة قيام هذه الظاهرة تتبع الأحكام الصادرة في موضوع من المواضيع التي تدخل في دائرة اختصاص محكمة العدل العليا.

إن الجمود الموضوعي الذي يكتسي تطبيق القانون الإداري على مستوى محكمة العدل العليا يتنافى و خصائص القضاء الإداري في الدول المقارنة بصورة عامة و فرنسا بصورة خاصة، حيث لا زال لمجلس الدولة لغاية يومنا هذا قصب السبق في إرساء مبادئ القانون الإداري مما يحصر دور المشرع في دائرة تدوين إجتهاداته[1]، و يكمن السبب الأساسي وراء التطبيق الآلي لقواعد القانون الإداري

---

[1] يمكننا التدليل على ذلك بقرار"Magiera" الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 28 جوان 2002 و الذي تم بموجبه ترتيب مسؤولية الدولة عن بطئ العدالة الإدارية، ليقوم فيما بعد

من قبل محكمة العدل العليا إلى عدم تخصص قضاتها، حيث سبق لنا أن أشرنا إلى أن أعضاء محكمة العدل العليا ليسوا قضاة إداريين بل مجرد قضاة فاصلين في المنازعات الإدارية على عكس نظرائهم في القضاء الإداري الفرنسي و نعيد التأكيد في هذا الخصوص على ضرورة تكوين قضاة إداريين.

أما الجمود اللغوي للأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا فهو يتنافى و خصائص لغة الضاد التي تفوق اللغات الأخرى ثراء و غزارة مع العلم بأنه ليس لهذا الجمود الأخير أي مبرر.

ثالثا: رغم أنه يحق لنا البحث عن المكانة التي باتت تشغلها محكمة العدل العليا لدى المتقاضين أمامها بالنظر إلى الدور الهام الملقى على عاتقها إلا أننا نخشى ألا تكون الإجابة من شأنها أن تبعث على الكثير من التفاؤل، فإذا ما كان القضاء الإداري الفرنسي يعيش أزمة اكتظاظ القضايا المرفوعة أمام جميع الجهات القضائية الإدارية العامة إلا أن القضاء الإداري الأردني يعيش أزمة من نوع آخر هي أزمة ثقة ما بين محكمة العدل العليا و المتقاضين أمامها من مصلحة العدالة الأردنية أن تلتفت الأنظار صوب هذه الأزمة و العمل على مواجهتها، فإذا ما تسائلنا عما إذا كان المتقاضي يتقدم إلى محكمة العدل العليا بذات القدر من التفاؤل الذي يراوده عند التقدم للمحاكم الأخرى و عما إذا كان المحامي يقدم على قبول التوكيل في دعوى تختص بها محكمة العدل العليا بذات القدر من الحماس الذي قد يدفعه إلى قبول التوكيل في دعوى تختص بها بقية المحاكم الأخرى؟. لوجدنا أن الجواب لن يكون مطلقا بالإيجاب و لا نبني جوابنا هذا على مجرد تكهنات بل انطلاقا مما أضحى يتردد اليوم على ألسنة الكثير من المتقاضين و المحامين و لقد

المشرع الفرنسي بموجب مرسوم 28 جويليه 2005 المعدل للقسم التنظيمي من قانون القضاء الإداري بمنح الاختصاص للمجلس كقاضي أول و آخر درجة في نظر دعاوى←(يتبع)

←(تابع) المسؤولية المرفوعة ضد الدولة بسبب طول مدة الإجراءات أمام الجهات القضائية الإدارية، للتفصيل في هذه النقطة يرجع إلى :

Biglione, F. et Guillaumont, O. (2006). **Le contentieux administratif en QCM**. Paris: Ellipses, p. 54-55.

وصل الأمر حتى إلى بعض الكتابات الفقهية[1] من أن هذه المحكمة التي كان و لا زال ينتظر منها أن تشكل الصرح الشامخ لرد الحقوق إلى أصحابها في مواجهة الإدارة العامة بما لها من امتيازات لا تعدو أن تكون مجرد محكمة رد عليا؛ بسبب أن غالبية الدعاوى التي ترفع أمامها يكون مصيرها الرد. فهل حقيقة تصدق هذه التسمية على محكمة العدل العليا أم أنها مجرد تسمية مغلوطة لا تمت لواقع هذه المحكمة بأي صلة؟.

لقد قامت محكمة العدل العليا سنة 2008 بالفصل في 587 قضية ردت من بينها 20 طعن بالاستئناف أي ما يعادل 3.40% من مجموع القضايا التي رفعت أمامها، إضافة إلى ردها ل424 دعوى أي ما يعادل 72.23% من مجموع القضايا التي رفعت أمامها، بمعنى أن إجمالي تعداد القضايا التي تم ردها خلال هذه السنة قد بلغ 444 قضية أي ما يعادل 75.63% من مجموع القضايا التي عرضت عليها (انظر الشكل الأول).

أما سنة 2007 فقد فصلت المحكمة في 549 قضية ردت من بينها 35 طعن بالاستئناف أي ما يعادل 6.37% من مجموع القضايا التي رفعت أمامها، كما ردت 396 دعوى أي ما يعادل 72.13% من مجموع القضايا التي رفعت أمامها و بهذا فقد بلغ إجمالي تعداد القضايا التي قامت المحكمة بردها في هذه السنة 431 قضية أي ما يعادل 78.5% من مجموع القضايا التي عرضت عليها (انظر الشكل الثاني)[1].

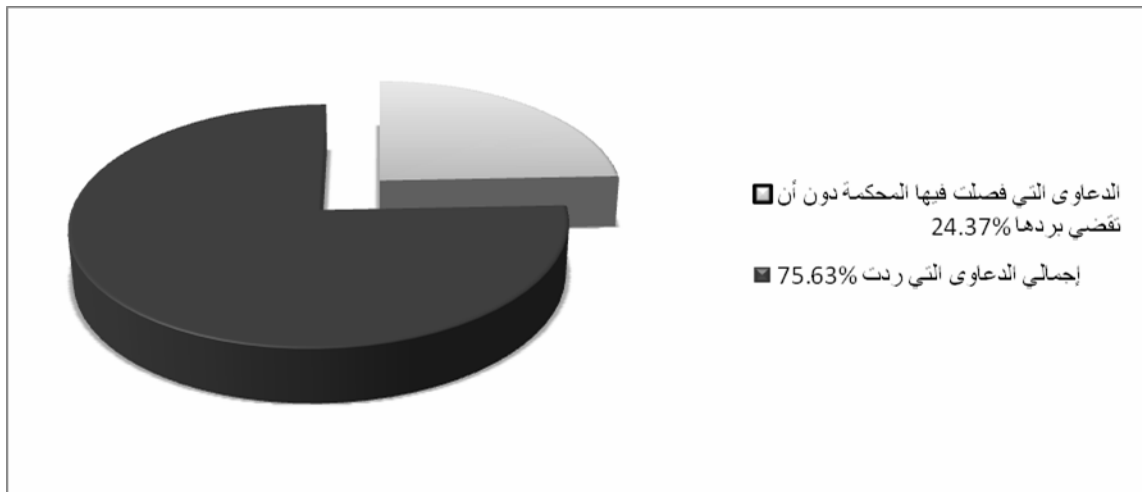
---

[1] أبو العثم. **القضاء الإداري...،** ص 701.

[1] لقد قمنا بإعداد هذه الإحصائيات على ضوء دفاتر الصادر و الوارد التي تحصلنا عليها من موظفي محكمة العدل العليا.

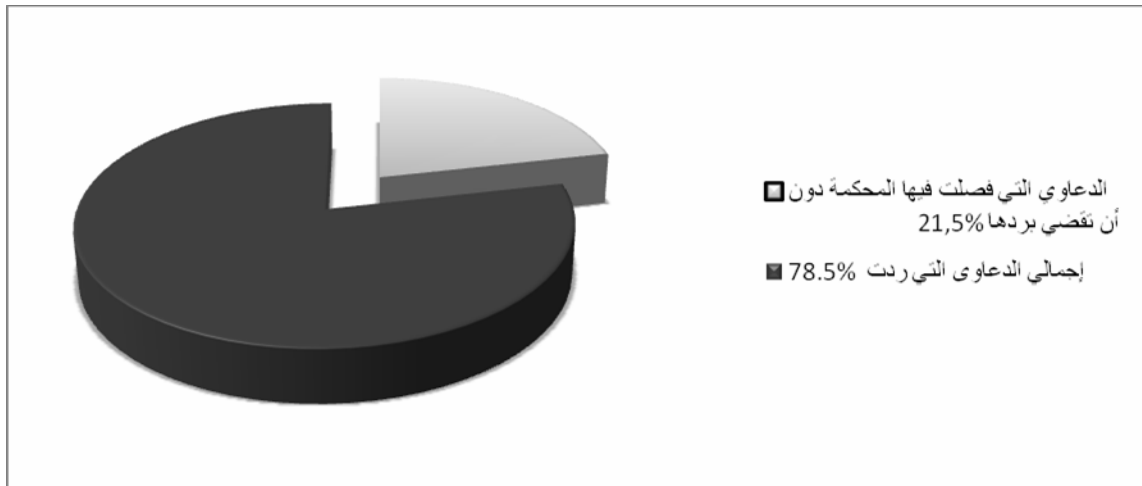
الشكل الأول:

نسب القضايا التي فصلت فيها محكمة العدل العليا سنة 2008.



الشكل الثاني:

نسب القضايا التي فصلت فيها محكمة العدل العليا سنة 2007.



إذا ما كانت الأرقام السابقة تدل بصورة واضحة على وجود ارتفاع ملموس في نسب رد الدعاوى أمام محكمة العدل العليا إلا أنه يحق لنا التساؤل عن الأسباب التي تقف وراء هذا الوضع و الحلول اللازمة لتداركه؟.

لقد أرجع رئيس محكمة العدل العليا أسباب رد الدعاوى إلى نقص الخبرة و الكفاءة لدى بعض المحامين على مباشرة إجراءات التقاضي أمام محكمة العدل العليا و إلى كيفية دراسة المحامي للقرار المطعون فيه و تسبيب دعواه مؤكدا على أن هؤلاء المحامين يحاولون تغطية الأخطاء التي تصدر منهم أثناء رفع الدعاوى أمام محكمة العدل العليا أو حتى أثناء متابعتها -و هي الأخطاء التي قد تؤدي إلى رد الدعوى شكلا أو موضوعا- أمام موكليهم بالقول أن هذه المحكمة هي "محكمة الرد"(1).

لا يمكننا أن ننكر بأن عدم التخصص في مجال نظر المنازعات الإدارية ليس محصورا في دائرة قضاة محكمة العدل العليا الذين لم يخرجوا عن دورهم

---

(1) أبو عيد، " **رد الدعاوى لأمور شكلية يكون نتيجة عدم الخبرة، رئيس "العدل العليا": النقص في عدد القضاة أبرز التحديات التي تواجه المحكمة. تحقيق العدالة يقتضي وجود محاكم إدارية ابتدائية بحيث يكون التقاضي على مرحلتين.**".

التطبيقي الذي تعودوا عليه في سلك القضاء النظامي إلى مجال الاجتهاد و تمسكوا بصورة غير مبررة بأهداب النصوص القانونية الواردة في قانون محكمة العدل العليا متجاهلين أن الفارق الأساسي ما بين القاضي الإداري و نظيره المدني يكمن في الدور الإبداعي الذي يلعبه الأول، بل امتد هذا الأمر حتى إلى دائرة المحامين أمام محكمة العدل العليا و نغتم هذه الفرصة لنقترح على نقابة المحامين أن تأخذ بعين الاعتبار عند تسطيرها لبرامج تكوين المحامين المتدربين خصوصية إجراءات التقاضي في الدعاوى الإدارية، كما نؤكد أيضا على ضرورة عقد المزيد من الدورات التدريبية حول تحريك و سير الدعاوى أمام محكمة العدل العليا على غرار الدورة التدريبية التي عقدت في أواخر شهر ديسمبر من سنة 2009 بفندق جنيفا[2].

لكن هذا لا يعني بأننا نوافق رئيس محكمة العدل العليا فيما ذهب إليه من تحميل المحامين مسؤولية الوضع الراهن كاملة و إن كان للبعض منهم دور في ذلك. فالوضع الحالي لم يكن النتيجة المباشرة لنقص التدريب لدى المحاميين على قضايا محكمة العدل العليا بل كان هذا السبب أحد العوامل فقط التي ساهمت في تفاقم الوضع الحالي، حيث لا يمكننا أن نتجاهل القسوة التي تكتسي بعض إجراءات التقاضي أمام محكمة العدل العليا مقارنة بإجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري الفرنسي على سبيل المثال و هي من الكثرة بحيث لا يسعنا هذا الحيز الضيق للإشارة إليها و نكتفي في هذا المقام بدعوة المشرع الأردني إلى التخفيف من وطأة القيود المفروضة على رفع الدعاوى أمام هذه المحكمة و اللجوء إلى ترتيب إجراء التصحيح اللاحق للإجراء الشكلي المعيب بدلا من الرد ما أمكن ذلك، لما في ذلك من تسهيل على المتقاضين في الوصول إلى حقوقهم و بذات

---

[2] العرب اليوم، " **نقابة المحامين تعقد دورة تدريبية حول قضايا العدل العليا.**". شؤون محلية، الجزء الأول، ص 10. الأحد 27-12-2009، الموقع الإلكتروني لصحيفة العرب اليوم www. alarabalyawm. net.

الوقت ترسيخ لدعائم المشروعية بحيث يسهل التخلص من الأعمال القانونية الإدارية غير المشروعة بدلا من التمسك بشكليات لا يضر الاستغناء عنها.

مما زاد من حدة الأزمة التي تعيشها العدالة الإدارية الأردنية ضآلة نسب الإستجابة لطلبات المتقاضين أمام محكمة العدل العليا فمثلا خلال سنة 2008 قامت المحكمة بإلغاء 89 قرار إداري كما فسخت 7 قرارات مستأنفة، بمعنى أن إجمالي عدد المتقاضين الذين استجابت المحكمة لطلباتهم قد بلغ 96 متقاضي مما يشكل 16.35% من عدد المتقاضين أمام المحكمة خلال ذات السنة، دون إغفال الإشارة إلى أنه هناك بعض الدعاوى التي تم فيها إرضاء المتقاضي من قبل الإدارة بسبب قيامها بسحب قراراتها أثناء النظر في الدعوى.

يمكننا التأكيد بداية على أن القاضي الإداري هو قاضي إلغاء في سبيل إعلاء مبدأ المشروعية و ليس في سبيل إرضاء المتقاضين أمامه، حيث أن الدور الأساسي للقاضي الإداري لا يكمن في إرضاء المتقاضين أو محاباة الإدارة العامة بل يكمن في إخضاع الإدارة العامة لمبدأ المشروعية و هو ما قد يتحقق إما بالأسلوب الردعي الوقائي، حيث أن مجرد وجود القضاء الإداري يجعل الإدارة العامة تتريث عند إصدارها لأعمالها و تضع نصب عينيها إحتمالية خضوعها لرقابة هذا القضاء أو الأسلوب العقابي، حيث يظل القضاء الإداري قائما لإلغاء أعمال الإدارة العامة غير المشروعة إذا ما تم الطعن فيها أمامه و مع ذلك علينا التنبيه إلى أن نسب الإستجابة لطلبات المتقاضين أمام محكمة العدل العليا و إن كانت تختلف عن تلك المسجلة أمام المحاكم الإدارية الفرنسية إلا أن هذا الإختلاف ليس بالقدر الذي يخرج محكمة العدل العليا من دائرة المعقول، حيث نجد بأن ربع المتقاضين فقط أمام المحاكم الإدارية في فرنسا يحصلون على مطالبهم في الدعاوى التي يرفعونها أمام هذه الجهات سواء بصورة كلية أو جزئية[1]، و بهذا

---

[1] Fombeur, P. avec le concours de Mattera, J.-L. (29 mars 2004). Les tribunaux administratifs dans la société française contemporaine. **AJDA**, n. 12 (2004), p. 625.

فإنه لا يوجد فرق كبير ما بين نسب إرضاء المتقاضين أمام محكمة العدل العليا و المتقاضين أمام المحاكم الإدارية الفرنسية، لكن لا بد من الإشارة إلى أنه مما يساعد المتقاضي في فرنسا على تقبل هذا الوضع هو حقه في اللجوء إلى الجهات القضائية الأعلى كالمجالس الإدارية الإستئنافية أو مجلس الدولة لإعادة عرض النزاع عليها، في حين أننا نجد بأن أحكام محكمة العدل العليا قطعية لا تقبل الطعن فيها بأي طريق من طرق الطعن طبقا لما نصت عليه الفقرة (ب) من المادة 26 من قانون محكمة العدل العليا.

بالنظر لما سبق عرضه نخلص إلى القول بأن الأزمة التي باتت تعيشها العدالة الإدارية الأردنية لم تكن وليدة سبب واحد و إنما ساهمت مجموعة من العوامل في نشأتها و تفاقمها و هي العوامل التي تعود بالأساس إلى عدم ترسخ ثقافة القضاء الإداري لدى جميع المعنيين بالأمر من قضاة و محامين و متقاضين و حتى لدى المشرع الأردني، مع التنبيه إلى أننا لا نرمي في هذا المقام إلى إيجاد جهة نوجه لها أصابع الإتهام بل نرمي أساسا إلى البحث عن الحلول المناسبة للخروج من هذه الأزمة و نقترح في هذا السياق إلى جانب ما سبق و اقترحناه من حلول في ثنايا هذه الدراسة أن يسلط الإعلام الأردني المزيد من الضوء على الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا التي تم بموجبها إلغاء قرارات إدارية غير مشروعة أو التعويض عنها و ننتظر من أن يؤدي حسن تطبيق هذا الاقتراح إلى المساهمة في كسر جدار الرهبة الذي يتوسط العلاقة ما بين المواطن و الإدارة التي يتعامل معها من جهة و من جهة أخرى إعادة زرع الثقة ما بين محكمة العدل العليا و المتقاضين كما نقترح أيضا أن يتم إعداد مطويات للتعريف بمحكمة العدل العليا، اختصاصاتها، إجراءات التقاضي أمامها و غيرها من المسائل التي قد تهم المتقاضين و يمكن الإقتداء في هذا الخصوص بالتجربة الفرنسية، حيث تم وضع ثماني مطويات تتضمن معلومات مبسطة عن كل ما يتعلق بالتقاضي أمام القضاء الإداري الفرنسي.

بالنظر إلى القصور الذي اعترى الأسطر السابقة في الكشف عن خبايا الأزمة التي تعيشها في الوقت الحالي العدالة الإدارية الأردنية من جهة و ضرورة البحث

عن المزيد من الحلول الناجعة لمواجهتها من جهة أخرى فقد ارتأينا أن نلفت الانتباه في الأخير إلى ضرورة إيلاء المزيد من العناية لهذا الموضوع و تسليط الضوء عليه بالقدر اللازم و نقترح في هذا المقام أن يتم النص على إعداد تقارير تقييمية دورية عن حصيلة نشاط محكمة العدل العليا بحيث لا يقتصر فيها على ذكر عدد القضايا المسجلة و المفصول فيها فقط، بل يتم أيضا تحديد نسب مئوية لشرائح المتقاضين أمام هذه المحكمة، طبيعة النزاعات المعروضة عليها، نسب القضايا المردودة، الأحكام التي تم بموجبها الاستجابة لطلبات رافع الدعوى مع تحديد طبيعة هذه الطلبات كإلغاء القرار المطعون فيه أو الحكم بالتعويض عنه، متابعة تنفيذ الأحكام الصادرة عن هذه المحكمة إلى جانب وضع الاقتراحات الضرورية لمعالجة الإشكالات التي تعترض حسن سير العمل داخل محكمة العدل العليا و على رأسها في الوقت الحالي مسألة الارتفاع المتزايد لنسب رد الدعاوى المرفوعة أمام هذه المحكمة، كما نقترح أن تسند هذه المهمة إلى لجنة يمكن أن يتم تسميتها "لجنة التقارير و الدراسات" على غرار نظيرتها في مجلس الدولة الفرنسي، مع الإشارة إلى ضرورة إدراج التقارير التي تضعها هذه اللجنة في التقارير السنوية التي يعدها المجلس القضائي عن أعمال المحاكم و ستكون هذه التقارير بمثابة عين أخرى لجلالة الملك[1]، ليس على واقع السلطة القضائية فحسب، بل حتى نظيرتها التنفيذية بالنظر إلى أن المهمة الأساسية الملقاة على عاتق محكمة العدل العليا هي رقابة مدى تقيد الإدارة العامة بمبدأ المشروعية.

---

[1] تطبيقا للمادة الثامنة من قانون استقلال القضاء و التي نصت على أن التقرير السنوي الذي يعده المجلس القضائي عن أعمال المحاكم يرفع إلى جلالة الملك.

رابعا: رغم أن غالبية فقه القانون الإداري الأردني تؤكد على أنه بعد صدور قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 ما عادت ازدواجية التنظيم القضائي الأردني محلا للشك[1]، إلا أن البعض يرى عكس ذلك، حيث يؤكد على أن:

> " القانون رقم 12 لسنة 1992 قد أنشأ محكمة عدل عليا أردنية استجابة لنص المادة (100) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية الصادر عام 1952 التي تتطلب ذلك بقولها:"على أن تنشأ محكمة عدل عليا"، و بهذا فقد حقق هذا القانون الشرعية الدستورية لكنه لم يحقق ازدواجية في القضاء، أي أنه لم ينشئ قضاء إداريا متسلسلا و منفصلا عن القضاء المدني. لذا فإن كل ما أحدثه هو أنه قد أوجد ضمن إطار القضاء المدني محكمة تختص في بعض المنازعات الإدارية كمحكمة التجارة، أو محكمة استئناف ضريبة الدخل أو غيرها من المحاكم، فالولاية العامة مازالت للقضاء المدني و استثناء على ذلك هو ما تختص به محكمة العدل العليا الأردنية. ..."[2].

سبق لنا أن أوضحنا بأن نظام ازدواجية القانون و القضاء يقوم على مجموعة من الأسس المتكاملة و رغم أن التنظيم القضائي الحالي لا يضم هرم قضاء إداري مستقل و منفصل عن هرم القضاء العادي من حيث محاكمه و قضاته على مستوى كل درجة من درجات التقاضي، حيث أنه يقوم على وجود محكمة العدل العليا كجهة قضائية إدارية وحيدة لا تدنوها أي محاكم إدارية أخرى كما أنها غير مستقلة بقضاتها عن هرم القضاء النظامي؛ بسب عدم وجود قضاة إداريين مستقلين عن القضاة النظاميين بل يوجد فقط قضاة مكلفون بنظر المنازعات الإدارية و مما يدعم عدم الإستقلال العضوي ما بين محكمة العدل العليا و هرم القضاء النظامي هو الإنتداب الذي أقرته المادة السابعة من قانون محكمة العدل العليا ما بين هذه المحكمة و هرم القضاء النظامي إلا أن الإستقلال الوظيفي

---

[1] راضي. **القضاء الإداري...،** ص 91-94؛ الزعبي. **القانون الإداري...،** ص 36؛ شطناوي. **موسوعة القضاء...،** ص 198؛ العبادي. **الموسوعة الإدارية...،** ص 200؛ الغويري. **القضاء الإداري...،** ص 58؛ الظاهر. **القضاء الإداري...،** ص 116؛ و غيرهم.

[2] مدانات. هل تحققت...، ص 110.

لمحكمة العدل العليا يبقى خارج دائرة النقاش، حيث أنها تختص بنظر طائفة من المنازعات الإدارية المحددة حصرا بالمادة التاسعة من قانونها إلى جانب مجموع الإختصاصات المسندة إليها على ضوء نصوص بعض القوانين الخاصة و لقد توج المشرع الأردني الإستقلال الوظيفي لمحكمة العدل العليا عن هرم القضاء النظامي بالنص في المادة 29 من قانون محكمة العدل العليا على انشاء هيئة قضائية مؤلفة من رئيس محكمة التمييز رئيسا و عضوية رئيس محكمة العدل العليا و أحد قضاتها و اثنين من قضاة محكمة التمييز يعينهم جميعا المجلس القضائي لتولي مهمة فض الخلاف في الإختصاص الذي قد يقع في أي دعوى ما بين محكمة العدل العليا و أي محكمة أخرى، بإمكاننا أن نعتبر هذه الهيئة بمثابة محكمة تنازع الإختصاص مع التأكيد بالوقت ذاته على ضرورة إدخال العديد من الإصلاحات على تنظيمها بما يتلائم و طبيعة المهام المسندة إليها و نقترح على المشرع الأردني:

أ. منح الهيئة القضائية المشار إليها في المادة 29 من قانون محكمة العدل العليا تسمية محكمة تنازع الإختصاص على غرار محكمة التنازع الفرنسية و يحق لنا التساؤل عن السبب الذي حذى بالمشرع الأردني إلى إنشاء هذه الهيئة دون أن يقوم بتسميتها.

ب. وضع الإطار الدستوري لهذه الهيئة على اعتبارها جهة قضائية مستقلة لا تتبع أي نوع من أنواع المحاكم المشار إليها في المادة 99 من الدستور.

ج. إفرادها بإطار قانوني كافي، واضح و مستقل. و يمكن ترجمة هذا الإقتراح الأخير على أرض الواقع باصدار قانون خاص بها يضمن استقلاليتها عن محكمة العدل العليا من جهة و عن المحاكم العادية من جهة أخرى، حيث أن تنظيمها في الوقت الحالي بموجب مادة وحيدة هي المادة 29 من قانون محكمة العدل العليا لا يكرس استقلالية هذه الهيئة لا عن محكمة العدل العليا و لا عن المحاكم العادية؛ لأن إدراج هذه المادة في قانون محكمة العدل العليا يوحي بخضوعها لمحكمة العدل العليا في حين أن التنظيم الذي منحته لها المادة السابقة يدعم فكرة خضوعها لمحكمة التمييز خاصة و أن قراراتها تنشر على

اعتبارها صادرة عن محكمة التمييز المنعقدة بهيئتها الخاصة، ناهيك عن النقائص التي تعتري تنظيمها على ضوء المادة السابقة و التي يمكن تداركها بالنص على جعل رئاسة هذه الهيئة تناوبا ما بين رئيس محكمة العدل العليا و رئيس محكمة التمييز، المساواة بين عدد أعضائها الذين ينتمون إلى محكمة العدل العليا و نظرائهم الذين ينتمون إلى محكمة التمييز، وضع مجموعة من القواعد لتحديد كيفية سير عملها و مثال ذلك القواعد المتعلقة بتحديد نصاب انعقادها، التمثيل الإحتياطي للأعضاء بما في ذلك رئيسها، كيفية توزيع القضايا على الأعضاء، تحديد الإجراءات الواجب اتباعها لرفع التنازع أمامها، إعادة النظر في التنظيم القانوني لإختصاصاتها و غيرها من المسائل.

إلى جانب ما سبق نؤكد على أن محكمة العدل العليا تتمتع بقدر معتبر من الإستقلالية عن الإدارة العامة سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية حيث أنها تستقل بأعضائها و هيئاتها عن موظفي و هيئات الإدارة العامة فرغم أن الفقرة (ب) من المادة الرابعة من قانون محكمة العدل العليا قد فتحت باب الترشح لعضوية محكمة العدل العليا لمن أشغل وظيفة مستشار قانوني في إحدى الوزارات أو الدوائر الحكومية المدنية أو وظيفة قضائية بالقوات المسلحة أو الأمن العام إلا أنها قد أحاطت هذا الإتصال ما بين محكمة العدل العليا و الإدارة العامة بضمانات معتبرة وصلت إلى حد وصفها بالقسوة، حيث اشترطت الفقرة السابقة في المرشح لعضوية محكمة العدل العليا على ضوئها أن يكون قد أشغل في إحدى الوظائف السابقة إلى جانب عمله في القضاء و ممارسته المحاماة مدة لا تقل عن خمس و عشرين سنة، على أن يكون قد عمل من هذه المدة في القضاء و المحاماة مدة لا تقل عن خمس عشرة سنة، أما بخصوص الإستقلال الوظيفي فنجد بأن محكمة العدل العليا تمارس دورا قضائيا محضا و لا تمارس أي اختصاصات إدارية أو حتى استشارية.

فيما يخص البحث عن مدى توافق التنظيم القضائي الأردني الحالي مع أسس نظام ازدواجية القانون و القضاء من حيث قواعد سيره و الإجراءات المتبعة

أمامه، نجد بأن المشرع الأردني يقر باختلاف المنازعات الإدارية عن نظيرتها المدنية رغم أنه لم يدرجها جميعها في دائرة اختصاص محكمة العدل العليا بل أبقى للمحاكم النظامية الولاية العامة في نظر دعاوى القضاء الكامل[1]، بما فيها دعاوى التعويض عن القرارات الإدارية و هو ما يؤدي إلى القول بوجود تداخل في الإختصاص بين محكمة العدل العليا و المحاكم النظامية بخصوص رؤية دعاوى التعويض عن القرارات الإدارية التي تختص محكمة العدل العليا بنظر طعون إلغائها و هو التداخل الذي نأمل أن يتم رفعه باسناد الولاية العامة للقضاء الإداري في نظر المنازعات الإدارية.

إضافة إلى ما سبق نجد بأن التنظيم القضائي الحالي يقر بوجود ازدواجية قانونية بشقيها الموضوعي و الإجرائي، حيث تطبق محكمة العدل العليا على المنازعات الإدارية التي تعرض عليها معظم أحكام و قواعد القانون الإداري التي استقر عندها الإجتهاد القضائي المقارن كما أن المشرع الأردني قد قام بوضع مجموعة من القواعد الإجرائية الواجبة الإتباع أمام محكمة العدل العليا بموجب قانونها رقم 12 لسنة 1992 و رغم النقص الذي اعترى هذه القواعد الإجرائية عن تغطية جميع إجراءات التقاضي أمام هذه المحكمة إلا أنها لا تشكل استثناء على مجموع القواعد الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية؛ بسبب عدم وجود أي نص يجبر القاضي في محكمة العدل العليا على تطبيق القواعد الإجرائية الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية إذا ما اعوزه نص في قانون محكمة

---

[1] مع لفت الإنتباه إلى أنه من الناحية التشريعية تتقيد ولاية المحاكم النظامية في رؤية دعاوى القضاء الكامل بما ورد في المادة الثامنة من قانون إدارة قضايا الدولة المؤقت رقم 14 لسنة 2010 و هي المادة التي نطالب بإلغائها نظرا لتعارضها الواضح مع نص المادتين 101 و 102 من الدستور من جهة و لتجاهلها من قبل المحاكم النظامية من جهة أخرى.

العدل العليا بل له أن يجتهد رأيه بما يراه موافقا لمقتضيات الفصل في الدعوى المعروضة عليه[2].

بهذا نصل إلى التأكيد على خصوصية تنظيم عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في الأردن، فالتنظيم القضائي الحالي ذو طابع خاص و هو يمثل أحد التطبيقات العملية لنظام ازدواجية القانون و القضاء، هذه الإزدواجية التي تتجلى بصورة واضحة عند الوقوف على قواعد سيره و الإجراءات المتبعة أمامه إلا أنها تبدو أقل وضوحا إذا ما نظرنا إليه من حيث تنظيمه و هذا ما يجعنا نؤكد على أن ازدواجية التنظيم القضائي الأردني هي ازدواجية ناقصة و ليست كاملة سواء نظرنا إليها على ضوء الأسس و المقومات النظرية لنظام إزدواجية القانون و القضاء أو حتى إذا ما قارناها بالتجربة الفرنسية في تنظيم القضاء الإداري و يعود سبب هذا الطابع الخاص للتنظيم القضائي الأردني إلى مجموع النقائص التي تعتري تنظيم القضاء الإداري في حد ذاته و هي النقائص التي يمكن تلافيها بتسطير مجموعة من الإصلاحات و التعديلات التي تدعم النهج المزدوج الذي اختطه المشرع الأردني لتنظيمه القضائي و لقد سبق لنا أن أشرنا في مواضع متفرقة من هذه الدراسة إلى عديد الإصلاحات و التعديلات التي نأمل أن تساهم في اكتمال تنظيم القضاء الإداري الأردني و تفعيل دوره في فرض رقابته على أعمال الإدارة العامة الأردنية.

عند الحديث عن الإصلاحات و التعديلات تلوح في الأفق مسألة هامة تستحق تسليط الضوء عليها و هي تتعلق بقلة التعديلات التي أدخلت على تنظيم محكمة العدل العليا، فأمام السيل الهائل من التعديلات التي مست أدق الجزئيات في تنظيم

---

[2] مع الإشارة إلى الإختلاف القائم ما بين الوضع الحالي و الإقتراح الذي تضمنه مشروع قانون تشكيل المحاكم الإدارية، حيث نصت المادة 15 منه على أنه:" فيما عدا ما نص عليه صراحة في هذا القانون تسري على إجراءات الدعوى التي تقدم إلى المحكمة الأحكام المقررة في قانون أصول المحاكمات المدنية المعمول به بما لا يتعارض و طبيعة القضاء الإداري و طبيعة المنازعات الإدارية و ذلك لحين صدور قانون المرافعات الإدارية.".

القضاء الإداري الفرنسي و هو القضاء الذي لا يختلف اثنان حول اعتباره من أكثر أنظمة القضاء الإداري المعاصرة فعالية نلمس نوعا من السطحية في تنظيم محكمة العدل العليا، حيث أنه قد مر على تاريخ صدور قانونها الحالي رقم 12 لسنة 1992 ما يزيد على 18 سنة و منذ تاريخ صدوره أدخل عليه تعديل واحد فقط تم بموجب القانون رقم 2 لسنة 2000 الذي عدل تنظيم جهاز رئاسة النيابة العامة الإدارية مما يعني أنه قد مر على تاريخ آخر تعديل ما يزيد على عشر سنوات و يحق لنا التساؤل هنا عن السبب الذي يقف وراء هذا التراخي إن لم نقل اللامبالاة في تنظيم محكمة العدل العليا، هل هو نوع من الإيمان بكمالها أم أنه تجاهل لها؟.

سيان كان هذا هو السبب أو ذاك فهما سببان غير مقنعان و نختم هذا المقام للتأكيد على ضرورة إيلاء المشرع الأردني المزيد من الإهتمام لتنظيم محكمة العدل العليا بصورة خاصة و القضاء الإداري الأردني بصورة عامة.

خاتمة:

بعدما تطرقنا في هذه الدراسة إلى أهم جوانب موضوع أثر تنظيم القضاء الإداري على فعالة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في فرنسا و الأردن نصل في الأخير إلى استعراض أبرز النتائج و التوصيات التي توصلت إليها الدراسة كما يلي:

أ. لقد نشأ القضاء الإداري الفرنسي و تطور بصورة تدريجية لمواجهة مقتضيات الحياة العملية، حيث أن معظم الإصلاحات التي مست التنظيم الخارجي لهذا القضاء قد تمت بهدف التخفيف عن كاهل مجلس الدولة الذي لطالما أثقلته أزمة التراكم الكبير للقضايا المعروضة عليه و ما دليل ذلك إلا إصلاح 1953 الذي نجم عنه تحويل مجالس ما بين المحافظات إلى محاكم إدارية ذات الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية و كذلك إصلاح 1987 الذي أدى إلى استحداث المجالس الإدارية الإستئنافية كدرجة ثانية للتقاضي في المواد الإدارية، ضف لما سبق أن التنظيم الداخلي لهذا القضاء قد عرف هو الآخر سلسلة من التطورات المتكاملة إلى أن وصل إلى ما هو عليه الآن و لقد ازدادت حركية هذه التطورات في السنوات الأخيرة بسبب الدور الفعال الذي باتت تلعبه الهيئات القضائية للمجموعة الأوروبية كالمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان و محكمة العدل الأوروبية و اللتان تمكنتا في سبيل حماية حقوق و حريات المواطن

الأوروبي سواء في مواجهة إدارته العامة أو حتى قضائه الإداري أن تفرضا رقابتهما على سير عمل القضاء الإداري الفرنسي و تكشفا عن أبرز مواطن الخلل في تنظيمه الداخلي، و نوصي في هذا السياق بضرورة إنشاء هيئات قضائية على مستوى جامعة الدول العربية لتنهض بالدور الذي تمارسه نظيرتها على المستوى الأوروبي حماية لحقوق و حريات المواطن العربي سواء في مواجهة إدارته أو حتى قضائه الإداري، هذا المواطن الذي لا زال يقف موقف المتفرج المعجب بما يتمتع به نظيره الأوروبي من حماية دون أن ينال منها شيئا.

ب. يكشف لنا التطور التاريخي لتنظيم عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في الأردن على أنها قد عرفت عديد التطورات التي تركت أثارا عميقة على تنظيم القضاء الإداري الأردني لغاية يومنا هذا و لقد كان للظروف السياسية التي مرت بها المملكة أبلغ الأثر في تنظيم عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة بصورة عامة و القضاء الإداري بصورة خاصة سواء في المرحلة السابقة على صدور قانون تشكيل المحاكم النظامية المؤقت رقم 71 لسنة 1951 أي خلال الفتح الإسلامي، العهد العثماني و الإنتداب البريطاني أو حتى في المرحلة اللاحقة على صدور هذا القانون، و من المسائل التي تستحق تسليط الضوء عليها عند دراسة التطور التاريخي لتنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في الأردن نذكر:

1. السبق الذي حازه النظام الإسلامي في إرساء دعائم الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية بواسطة نظام ولاية المظالم الذي و إن لم نصل إلى الجزم بأنه يمثل النواة الأولى لنظام القضاء الإداري الفرنسي إلا أنه بإمكاننا التأكيد على أنه نظام ذو طابع خاص كفل عبر تطبيقاته المختلفة إخضاع السلطة التنفيذية الإسلامية لمبدأ المشروعية في ثوبه الإسلامي بفعالية كبيرة فاقت تلك الفعالية التي يتمتع بها نظام القضاء الإداري المعاصر متمثلا في أرقى نماذجه ألا و هو النموذج الفرنسي، حيث لا زال المشرع الفرنسي يبحث بخطى حذرة عن استراتيجيات تكفل له الخروج مما بات يتخبط فيه

قضائه الإداري من أزمات، هذه الإستراتيجيات التي سبقه إلى تطبيقها نظام ولاية المظالم بقرون عدة، و نوصي في هذا السياق بضرورة نفض الغبار عن نظام ولاية المظالم الذي يعد تراثا إسلاميا عريقا و تسليط المزيد من الضوء عليه من قبل فقه القانون الإداري العربي، لكن دون طمس معالم هويته و تبرز الحاجة ماسة إلى هذا الصنف من الدراسات في الوقت الحالي بالنظر إلى التوجه الحديث لعديد الدول الإسلامية نحو إعادة إحياء دعائم نظام ولاية المظالم و من بينها الأردن الذي قام بإنشاء ديوان المظالم بموجب قانون ديوان المظالم رقم 11 لسنة 2008 و هي تجربة فتية من الصعب تقييمها بالوقت الحالي لكونها لا تزال في مراحلها الأولى.

2. الدور الهام الذي لعبه قانون تشكيل المحاكم النظامية المؤقت رقم 71 لسنة 1951 في وضع البذور الأولى لتنظيم القضاء الإداري الأردني بصورته الراهنة و هو القانون الذي حل محله قانون تشكيل المحاكم النظامية الدائم رقم 26 لسنة 1952، حيث أعاد هذا القانون الأخير تبني معظم الترتيبات التي وضعها سابقه و لقد أثار تنظيم محكمة العدل العليا بموجب هذا القانون الأخير اختلافا فقهيا واسعا حول تحديد طبيعة التنظيم القضائي الأردني و هو الإختلاف الذي لم يخرج عن دائرة الجدل الأزلي حول تبني نظام الوحدة أو الإزدواجية القانونية و القضائية، رغم أن الإجتهادات القضائية الصادرة خلال هذه الفترة قد انحازت بصورة واضحة نحو اضفاء الطابع المزدوج على هذا التنظيم. و في خضم هذه الأراء المتضاربة يمكننا التأكيد على أن التنظيم القضائي الأردني خلال هذه الفترة هو تنظيم ذو طابع خاص فرضته ظروف المرحلة يقوم على إنابة محكمة التمييز في أداء الدور المنوط بمحكمة العدل العليا و هو يقترب كثيرا من نظام الوحدة القانونية و القضائية من حيث تنظيمه؛ بالنظر لوحدة المرافق المشتركة ما بين محكمة العدل العليا و محكمة التمييز، وحدة القضاة، تماثل التشكيل و عدم وجود محكمة تنازع الإختصاص، لكن لو وقفنا على جوهره لوجدنا أنه يختلف كثيرا عن نظام وحدة القانون و القضاء؛ حيث أنه يقر بوجود استقلال وظيفي لمحكمة

العدل العليا عن هيكل المحاكم النظامية إلى جانب أنه يقر بوجود استقلال عضوي و وظيفي لمحكمة العدل العليا عن الإدارة العامة التي تراقبها، أما من حيث سيره و الإجراءات المتبعة أمامه فهو كثير الإقتراب من نظام الإزدواجية القانونية و القضائية؛ حيث أنه يقر بوجود المنازعات الإدارية رغم عدم إسناد مهمة نظرها إلى قضاة إداريين متخصصين في نظر المنازعات الإدارية و عدم إدراجها جميعها في دائرة إختصاص محكمة العدل العليا، كما أنه يقر بوجود قانون إداري و إجراءات خاصة للتقاضي أمام محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا و هي لا تمثل إستثناء عن الإجراءات المتبعة أمام بقية المحاكم النظامية رغم النقص الذي شابها.

ج. يشكل القضاء الإداري الفرنسي في الوقت الحالي هرما متكاملا يقوم تنظيمه الخارجي على وجود 41 محكمة إدارية على مستوى القاعدة تعلوها 8 مجالس إدارية استئنافية و يتربع مجلس الدولة على قمة هذا الهرم كأعلى جهة قضائية إدارية، في حين يقوم نظيره الأردني على وجود محكمة العدل العليا كجهة قضائية إدارية وحيدة و يثير تنظيم القضاء الإداري الأردني على هذا النحو مسألتين أساسيتين تتعلق أولاهما بالإشكالات التي يثيرها تصنيف محكمة العدل العليا على ضوء المادة 99 من الدستور و هي الإشكالات التي ازدادت قوتها مع توجه الأردن صوب ترسيخ دعائم القضاء الإداري منذ صدور قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم 11 لسنة 1989 الذي حل محله قانونها الدائم رقم 12 لسنة 1992، حيث نص المشرع الدستوري في المادة 100 من الدستور على استحداث محكمة العدل العليا بصورة عرضية دون أن يوفق ما بين مضمون النص المستحدث لها و بقية نصوص الفصل السادس من الدستور، خاصة المادة 99 المتعلقة بتحديد أنواع المحاكم و هو الوضع الذي بات يستدعي تدخلا صريحا من المشرع الدستوري لغلق باب الخلاف الفقهي حول تصنيف محكمة العدل العليا، و نوصي في هذا السياق ب:

1. تغيير تسمية محكمة العدل العليا بما يتوافق و واقعها.

2. استبدال عبارة محكمة العدل العليا الواردة في الفصل السادس من الدستور بعبارة المحاكم الإدارية.
3. تعديل المادة 99 من الدستور بما يفيد قيام المحاكم الإدارية كنوع من أنواع المحاكم في الأردن إلى جانب المحاكم النظامية، الدينية و الخاصة.
4. تعديل المادة 98 من الدستور بما يؤدي إلى المماثلة ما بين قضاة المحاكم النظامية، الشرعية و الإدارية فيما يخص آلية تعيينهم و عزلهم.
5. حذف عبارة على أن ينص هذا القانون على إنشاء محكمة عدل عليا من عجز المادة 100 من الدستور.
6. تعديل تسمية قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 إلى قانون تشكيل المحاكم الإدارية.

أما المسألة الثانية فتتعلق بوجود محكمة العدل العليا كجهة قضائية إدارية وحيدة و ما نجم عن ذلك من مساس بحقوق المتقاضين أمام هذه المحكمة و لتدارك هذا الوضع نوصي بضرورة تقريب القضاء الإداري من المتقاضين و تكريس مبدأ التقاضي على درجتين في المواد الإدارية و لتحقيق الهدفين السابقين لا بد من إعادة النظر في التنظيم الخارجي للقضاء الإداري الأردني بإنشاء محاكم إدارية ابتدائية مع منحها الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية التي تقع في حدود اختصاصها الإقليمي و ريثما يتم تنصيب هذه المحاكم يمكن الإستعانة بنظام الغرف الإدارية لأداء الدور المنوط بها مع التأكيد على ضرورة تقوية أواصر الصلة ما بين هذه الغرف و محكمة العدل العليا و بذات الوقت تدعيم استقلاليتها عن المحاكم النظامية التي تستقبلها في مرافقها.

د. هذا فيما يخص التنظيم الخارجي للقضاء الإداري في فرنسا و الأردن أما فيما يتعلق بتنظيمه الداخلي فيمكننا التأكيد على أن المشرعين الفرنسي و الأردني لم يسيرا على نسق واحد عند تحديدهما للضوابط الخاصة بالتنظيم الداخلي لقضائهما الإداري رغم وحدة الهدف الذي رميا إلى تحقيقه و المتمثل في ضمان أكبر قدر ممكن من الفعالية لهذه الجهات في أداء المهام المنوطة بها و يتجلى

هذا الإختلاف بشكل واضح عند الوقوف على التنظيم القانوني للأحكام المتعلقة بأعضاء القضاء الإداري في بادي الدراسة و يمكننا التأكيد فيما يخص القضاء الإداري الفرنسي على:

1. اختلاف التنظيم القانوني للأحكام المتعلقة بأعضاء مجلس الدولة عن تلك التي تخص أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية و هو الإختلاف الذي يعود سببه إلى انفصال أعضاء مجلس الدولة عن هيكل أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية، و نوصي في هذا السياق المشرع الفرنسي بأن يجمع أعضاء مجلس الدولة و نظرائهم على مستوى المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية في هيكل واحد.
2. أن أهم ما يميز التنظيم القانوني للأحكام المتعلقة بالفئات التي يتكون منها أعضاء مجلس الدولة هو التكامل و التناسق الكبيرين، سواء من حيث الفئات التي يتكون منها أعضائه أو الهرم الزمني لهؤلاء الأعضاء كما يمتد هذا التكامل و التناسق حتى إلى أساليب تعيين هؤلاء الأعضاء و لا ينقص من هذه الميزة تقديم التوصيتين التاليتين:

2-1 منح نائب رئيس مجلس الدولة تسمية الرئيس و تعديل الفقرة الثانية من المادة L.121-1 من قانون القضاء الإداري بحيث يتم التخلي عن رئاسة الوزير الأول و وزير العدل للجمعية العامة للمجلس.

2-2 تغيير تسمية أعضاء مجلس الدولة من فئة المستمعين بما يتلائم و طبيعة المهام التي يؤدونها.

لقد بات التنظيم القانوني للأحكام المتعلقة بالفئات التي يتكون منها أعضاء مجلس الدولة عاجزا في الوقت الحالي عن مواجهة أزمة تراكم القضايا المعروضة على المجلس و هو الأمر الذي دعى جانبا من رجال القضاء الإداري الفرنسي إلى تسطير جملة من الإقتراحات التي ترمي أساسا إلى إعادة النظر في بعض جوانب هذا التنظيم، لكن إذا ما كانت بعض هذه الإقتراحات تستحق التأييد كتلك المتعلقة بالرفع من النسب المخصصة لتعيين

أعضاء المجلس من فئتي مراجعي العرائض و مستشاري الدولة في الخدمة العادية من بين أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية، إلا أن البعض الآخر نوصي بضرورة الإستعاضة عنه بتدعيم نسب و أساليب التعيين في فئة المستمعين من بين خريجي المدرسة الوطنية للإدارة زيادة دائمة و معتبرة إلى جانب الإستعانة بطريقة التوظيف التكميلي لتعيين أعضاء المجلس من هذه الفئة.

3. أن المشرع الفرنسي لم يمنح أعضاء مجلس الدولة صفة القضاة و ينجم عن ذلك من الناحية النظرية عدم تمتعهم بالضمانات القانونية المرافقة لهذه الصفة بما فيها ضمانة عدم القابلية للعزل، لكن الواقع العملي لأعضاء المجلس أكد على تمتعهم بضمانة عرفية تقضي بعدم قابليتهم للعزل و هي تضاهي الضمانة التي يتمتع بها القضاة العاديون، و نوصي في هذا السياق بأن يضفي المشرع الفرنسي الصبغة القانونية على هذه الضمانة العرفية و أن يمنح أعضاء المجلس صفة القضاة بصورة صريحة و أن يؤكد أيضا على تمتعهم بالضمانات القانونية المرافقة لهذه الصفة بما فيها ضمانة عدم القابلية للعزل.

4. أنه و على غرار أعضاء مجلس الدولة يشكل أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية مزيجا متكاملا و متناسقا سواء من حيث الرتب التي يتكون منها هؤلاء الأعضاء أو من حيث اعتدال هرمهم الزمني أو حتى إذا ما نظرنا إلى طرق تعيينهم.

5. أن المشرع الفرنسي قد أضفى صفة القضاة على أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية كما منحهم ضمانات وظيفية هامة استند إليها فقه القانون الإداري الفرنسي للتأكيد على تمتع هؤلاء الأعضاء بضمانة عدم القابلية للعزل، و نوصي في هذا السياق المشرع الفرنسي بأن يدرج نصا في القسم التشريعي من قانون القضاء الإداري يضفي بموجبه صفة القضاة على أعضاء المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية و أن يؤكد بصورة صريحة تمتعهم بضمانة عدم القابلية للعزل، كما نوصي بضرورة إدراج

نص في الدستور لإضفاء صفة القضاة و ضمانة عدم القابلية للعزل على أعضاء القضاء الإداري الفرنسي.

أما فيما يخص التنظيم القانوني للأحكام المتعلقة بأعضاء القضاء الإداري الأردني فيمكننا الإشارة إلى:

1. الغموض الذي يكتنف الإطار التشريعي لأعضاء محكمة العدل العليا على ضوء الفقرة (ج) من المادة الثالثة من قانون محكمة العدل العليا و هو الأمر الذي بات يتطلب تدخلا تشريعيا لإجلاء مضمون نص هذه الفقرة و غلق باب التفسير الفقهي، و نوصي المشرع الأردني في هذا السياق بتعديل الفقرة (ج) من المادة الثالثة من قانون محكمة العدل العليا على النحو التالي:" ج- مع مراعاة ما ورد من أحكام في هذا القانون تسري على أعضاء محكمة العدل العليا الأحكام و القواعد القانونية التي تسري على القضاة النظاميين، بما في ذلك أحكام قانون استقلال القضاء."، كحل مؤقت يتدارك مثالب النص الحالي إلى أن يتم إفراد أعضاء محكمة العدل العليا بنظام قانوني خاص مستقل و متميز عن النظام القانوني للقضاة النظاميين.
2. أن تطبيق المادة 43 من قانون استقلال القضاء رقم 15 لسنة 2001 يفتح الباب أمام السلطة التنفيذية في وضع الأحكام المتعلقة بالقضاة بصورة عامة و أعضاء محكمة العدل العليا بصورة خاصة و هي المكنة التي قد يساء استخدامها من قبل السلطة التنفيذية بما قد يؤدي إلى التأثير على استقلالية أعضاء محكمة العدل العليا، و نوصي في هذا السياق المشرع الدستوري الأردني أن يحذو حذو نظيره الفرنسي و يقصر حق التشريع في مجال الضمانات الوظيفية الخاصة بالقضاة بصورة عامة و أعضاء محكمة العدل العليا بصورة خاصة على السلطة التشريعية.
3. البساطة التي يتسم بها التنظيم القانوني للفئات التي يتكون منها أعضاء محكمة العدل العليا، حيث يتكون أعضائها من فئتين فقط ألا و هما الرئيس و مجموعة من الأعضاء القضاة، و مما يحمد للمشرع الأردني في هذا السياق

إسناده رئاسة هذه المحكمة إلى قاض و ليس إلى أحد رجال السلطة التنفيذية كما يحمد له أيضا عدم تقييده للحد الأعلى لعدد أعضاء هذه المحكمة لكن فيما عدا هاتين المسألتين تظل البساطة التي يتسم بها التنظيم القانوني للفئات التي يتكون منها أعضاء محكمة العدل العليا موضع نقد و استهجان و لقد بات من الضروري إعادة النظر في هذا التنظيم بما يدعم من فعالية أداء محكمة العدل العليا لمهامها. أما فيما يخص شروط و آلية تعيين أعضاء محكمة العدل العليا فنجد بأن المشرع الأردني و على عكس نظيره الفرنسي لم يفرق ما بين الأحكام المتعلقة برئيس محكمة العدل العليا و تلك الخاصة ببقية أعضائها و أهم ما يميز الشروط الواجب توافرها في أعضاء محكمة العدل العليا هو القسوة المبالغ فيها وغير المبررة في بعض الحالات، و نوصي المشرع الأردني أن يتدارك الوضع الحالي عن طريق:

3-1 تخفيض الحد الأدنى للخبرة الزمنية المطلوبة لتعيين أعضاء محكمة العدل العليا على ضوء الفقرة (ب) من المادة الرابعة من قانون محكمة العدل العليا على الأقل بخمس سنوات إلى جانب العدول عن اشتراط الجمع ما بين ممارسة المحاماة و العمل في القضاء لدى المرشح لعضوية محكمة العدل العليا على ضوء هذه الفقرة و يمكن وضع التوصيتين السابقتين حيز التطبيق بتعديل الفقرة (ب) على النحو التالي:"ب- أشغل وظيفة مستشار قانوني في إحدى الوزارات أو الدوائر الحكومية المدنية أو وظيفة قضائية في القوات المسلحة أو الأمن العام، بالإضافة إلى العمل في القضاء أو ممارسة المحاماة مدة لا تقل عن عشرين سنة، على أن يكون قد عمل من هذه المدة في القضاء مدة لا تقل عن عشر سنوات أو مارس المحاماة مدة لا تقل عن خمس عشرة سنة.".

3-2 إسقاط القيد الوارد في الفقرة (د) من المادة الرابعة من قانون محكمة العدل العليا و المتعلق بقضاء مدة الخبرة المطلوبة للترشح لعضوية محكمة العدل العليا في الأردن، كما نوصي بإعادة اشتراط أن يكون

الأستاذ متخصصا في القانون العام و لوضع هاتين التوصيتين حيز التطبيق نوصي بتعديل الفقرة (د) من المادة الرابعة من قانون محكمة العدل العليا على النحو التالي:" د- عمل برتبة أستاذ مدة لا تقل عن خمس سنوات في تدريس القانون العام في إحدى الجامعات، و عمل في القضاء أو المحاماة مدة لا تقل عن خمس سنوات.".

4. أن أعضاء محكمة العدل العليا ليسوا قضاة إداريين بل مجرد قضاة فاصلين في المواد الإدارية و بهدف الوصول إلى إيجاد قضاة إداريين نعيد التأكيد على ضرورة إفراد أعضاء محكمة العدل العليا بنظام قانوني مستقل يتلائم و خصوصية مهامهم إلى جانب إعادة النظر في أساليب تكوينهم، و نوصي في هذا السياق بأن يتم:

1-4 تسطير برنامج خاص لإيفاد أعضاء محكمة العدل العليا لمدد زمنية محددة إلى الدول ذات النظام القضائي المزدوج للإطلاع على تجاربها و الإستفادة من خبراتها و ليستقيم تطبيق هذا الإقتراح من الناحية العملية لابد من تخفيض الحد الأدنى للخبرة الزمنية المطلوب توافرها في المرشح لعضوية محكمة العدل العليا.

2-4 تدعيم التكوين المتواصل لأعضاء محكمة العدل العليا عن طريق تسطير برنامج خاص لهذا الغرض.

3-4 إعادة تنظيم التكوين القاعدي لأعضاء محكمة العدل العليا و لتطبيق هذا الإقتراح نوصي بداية بإعادة النظر في التنظيم القانوني الحالي للفئات التي يتكون منها أعضاء محكمة العدل العليا بحيث يتم استحداث فئة المندوبين بدرجتيها الأولى و الثانية على أن تسند إليهم مهمة دراسة الجوانب القانونية و الواقعية للقضايا المعروضة على المحكمة و إعداد مشاريع أحكام بخصوصها، كما نوصي بضرورة تحديد طرق خاصة لتعيينهم تتلائم و خصوصية المهام المسندة إليهم و يمكن الإستعانة في الوقت الحالي بالمعهد القضائي لتكوين مندوبي الدرجة الأولى لكن بعد التعديل من أسلوب الدراسة فيه، بحيث تسطر مدة محددة من إجمالي مدة

الدراسة لتكون بمثابة الجذع المشترك لطلبة المعهد ككل تتلوها مدة أخرى للتخصص إما في فرع القضاء النظامي أو الإداري، لكن بعد أن تترسخ دعائم هذه التجربة نوصي بأن يتم إنشاء معهد للقضاء الإداري إلى جوار المعهد القضائي بحيث يصبح الجهة المشرفة على التكوين القاعدي للقضاة الإداريين في الأردن. أما رتبة مندوبي الدرجة الثانية فنقترح أن يتم التعيين فيها عن طريق الترقية من بين مندوبي الدرجة الأولى مع تخصيص نسبتين محددتين، الأولى ليتم التعيين فيها من بين رجال الإدارة العامة الذين تتوفر لديهم المؤهلات القانونية اللازمة لتولي المناصب القضائية و الثانية للتعيين فيها من بين قضاة المحاكم الإدارية الإبتدائية المقترح استحداثها، مع الإشارة إلى أنه يمكن الإستعانة في المراحل الأولى من تطبيق هذه التجربة بقضاة محاكم الإستئناف للتعيين في هذه النسبة الأخيرة.

5. أنه يحمد للمشرع الأردني إضفاء صفة القضاة على أعضاء محكمة العدل العليا و تأكيد استقلاليتهم بموجب نص دستوري صريح ألا و هو نص المادة 97 من الدستور و التي أعادت مضمونها المادة الثالثة من قانون استقلال القضاء، لكن تجدر الإشارة هنا إلى أن التنظيم القانوني لمهمة الإشراف على أعضاء محكمة العدل العليا يثير بعض المخاوف حول إمكانية المساس بهذه الإستقلالية، و نوصي في هذا السياق ب:

5-1 تقليص الصلاحيات المنوطة برئيس المجلس القضائي و إسنادها إلى المجلس القضائي ليمارسها على حسب طبيعتها إما بواسطة جميع أعضائه أو عن طريق لجان خاصة تنشأ لهذا الغرض.

5-2 إلغاء صلاحية الإنتداب المخولة لوزير العدل على ضوء المادة السابعة من قانون محكمة العدل العليا تدعيما لإستقلالية هذه المحكمة في مواجهة السلطة التنفيذية و في نفس الإطار نوصي بضرورة إلغاء المادة السابعة من قانون محكمة العدل العليا و استبعاد تطبيق أحكام المادة 23 من قانون استقلال القضاء على أعضاء محكمة العدل العليا؛ بالنظر لما

تنطوي عليه المادتين السابقتين من أحكام تمس باستقلالية محكمة العدل العليا في مواجهة المحاكم النظامية.

3-5 تعديل نص المادة 97 من الدستور و الثالثة من قانون استقلال القضاء على النحو التالي:" القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون و هم غير قابلون للعزل، و نتيجة لذلك لا يمكن أن يتم تعيينهم في وظائف أخرى بدون رضاهم.".

4-5 تخويل رئيس محكمة العدل العليا سلطتي التسيير الإداري و المالي للمحكمة مع ضرورة توفير الكادر البشري المؤهل لمساعدته على أداء هذه المهمة.

5-5 إعادة تنظيم المجلس القضائي بما يتلائم و إشرافه على جهتين قضائيتين متميزتين لا تخضع أي منهما للأخرى و هو ما يستوجب:

5-5-1. تعديل المادة الرابعة من قانون استقلال القضاء بحيث تصبح رئاسة المجلس تناوبا ما بين رئيس محكمة العدل العليا و رئيس محكمة التمييز و هو ما يؤدي إلى إقامة تناوب آخر ما بين رئيس محكمة العدل العليا و رئيس محكمة التمييز حول نيابة الرئاسة إلى جانب المساواة ما بين عدد الأعضاء الممثلين لمحكمة العدل العليا و نظرائهم الممثلين للمحاكم النظامية.

5-5-2. إعادة النظر في المادة الخامسة من قانون استقلال القضاء المتعلقة بقواعد استخلاف أعضاء المجلس القضائي في حال غيابهم.

5-5-3. تعديل المادة السادسة من قانون استقلال القضاء بحيث يتم النص على ترجيح صوت رئيس المجلس القضائي في حال تعادل الأصوات بدلا من ضم أقدم قاضي في محكمة التمييز إلى المجلس و التأكيد على جعل مكان انعقاد المجلس تناوبا ما بين محكمة العدل العليا و محكمة التمييز.

هذا فيما يخص التنظيم القانوني للأحكام المتعلقة بأعضاء القضاء الإداري في فرنسا و الأردن أما فيما يتعلق بالتنظيم القانوني للهيئات و آليات سير عملها

فيمكننا الإشارة في البداية إلى الترابط القائم ما بين التنظيم القانوني لإختصاصات و هيئات القضاء الإداري في بلدي الدراسة و من أهم ما يمكن الإشارة إليه في هذا السياق نذكر:

1. الإختصاص المزدوج للقضاء الإداري الفرنسي حيث أن جميع الجهات القضائية الإدارية العامة في فرنسا تمارس إختصاصا مزدوجا قضائي و استشاري بذات الوقت و هي الإزدواجية التي تركت أثارا إيجابية على حسن إخضاع الإدارة العامة لمبدأ المشروعية سواء بطريقة وقائية عن طريق الإستشارة السابقة لإصدار الأعمال القانونية أو بطريقة علاجية عن طريق الرقابة القضائية على هذه الأعمال بعد صدورها و رغم كثرة التطورات التي طالت تنظيم الإختصاصين السابقين إلا أنها كانت في كل مرة تدعم الدور المحوري لمجلس الدولة في هرم القضاء الإداري حتى غدى المجلس في الوقت الحالي يمثل حجر الزاوية في تنظيم هذا القضاء و الأكثر من ذلك هو أن التعديلات الأخيرة التي أدخلت على التنظيم القانوني لدائرة اختصاص المجلس قد جعلت منه قطب الرحى في تنظيم علاقة السلطات الثلاث ببعضها البعض من تشريعية، تنفيذية و قضائية، حيث يعد مجلس الدولة مستشار السلطة التنفيذية و قاضيها كما أنه مستشار السلطة التشريعية بالإضافة إلى كونه الملاذ الذي يلجأ إليه القضاة العاديون لحماية حقوقهم و رفع الظلم الذي قد يحيق بهم[1]، و هو الوضع الذي يجعلنا نتساؤل عن موقع مبدأ الفصل ما

---

[1] حيث يختص مجلس الدولة كقاضي أول و آخر درجة بنظر الدعاوى المتعلقة بتعيين و تأديب القضاة تطبيقا للمادتين R.311-1 من قانون القضاء الإداري و الثانية من الأمر رقم 58-1136 الصادر في 28 نوفمبر1958 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية في الدولة إلى جانب اختصاص المجلس بنظر طعون النقض التي ترفع ضد قرارات المجلس الأعلى للقضاة عندما ينعقد كمجلس تأديبي لقضاة الحكم، للتفصيل أكثر في هذه النقطة الأخيرة يرجع إلى:

Le Berre, H. op. cit., p.54, n, 68.

بين السلطات الذي يذهب البعض إلى جعل التفسير الفرنسي له حجر الأساس في إنشاء مجلس الدولة من هذه المعادلة الصعبة التقبل لدى فقهنا العربي الذي لا زال يستخدم هذا المبدأ كسند قوي لتدعيم رأيه كلما سنحت له الفرصة ذلك.

2. أن المشرع الأردني لم يمنح لمحكمة العدل العليا سوى اختصاصات قضائية محددة على سبيل الحصر بموجب المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا و بعض نصوص القوانين الخاصة، و نوصي في هذا السياق المشرع الأردني بأن يعيد النظر في التنظيم القانوني لإختصاصات القضاء الإداري، بحيث يمنحه الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية و يمكن تجسيد هذه التوصية في الوقت الحالي و ريثما يتم إنشاء المحاكم الإدارية الإبتدائية بإضافة البند 12 من الفقرة (أ) إلى المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا، على أن يكون نصه كما يلي:" و في سائر المنازعات الإدارية."، مع الإشارة إلى ضرورة أقلمت مضمون بقية فقرات هذه المادة مع هذا التعديل، كما نوصيه أيضا بمنح محكمة العدل العليا دورا استشاريا على غرار الدور الإستشاري التقليدي لمجلس الدولة الفرنسي و يمكن وضع هذه التوصية الأخيرة موضع التطبيق عن طريق ضم ديوان التشريع و الرأي إلى محكمة العدل العليا مع إعادة النظر في التنظيم الداخلي لهذه المحكمة بما يتلائم و دورها المزدوج.

3. أن الإزدواجية الوظيفية للقضاء الإداري الفرنسي قد ألقت بظلالها على تكوين هيئاته و آليات سير عملها حيث يتكون مجلس الدولة من مجموعة من الهيئات القضائية و الإستشارية و تتولى الهيئات القضائية ممارسة الإختصاصات القضائية للمجلس، أما الوظيفة الإستشارية فتتولاها الهيئات الإستشارية. و تجدر الإشارة إلى أن المشرع الفرنسي قد أدخل في الآونة الأخيرة تعديلات جذرية على التنظيم القانوني لتكوين و آليات سير عمل هيئات مجلس الدولة، القضائية منها و الإستشارية و هي التعديلات التي استوحيت في مجملها من اجتهادات المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان

خاصة قرار "Procola" الصادر بتاريخ 28 سبتمبر1995 ضد لوكسمبورغ و لقد رمت التعديلات السابقة أساسا إلى منع التداخل ما بين أعضاء الهيئات القضائية و الإستشارية للمجلس بما يدعم حياده و نزاهته لكن دون الوصول إلى إحداث القطيعة فيما بينها، حيث لا زال مبدأ الإنتماء المزدوج الذي يتمتع به أعضاء مجلس الدولة يلعب دورا هاما في ضمان وحدة و تجانس سير العمل داخل المجلس. كما هدفت التعديلات السابقة أيضا إلى أقلمت الهيئات الإستشارية مع التطورات الحديثة التي مست الإختصاص الإستشاري للمجلس و بذات الوقت تدعيم استقلالية هذه الهيئات الأخيرة في مواجهة السلطة التنفيذية. و لا يختلف الأمر كثيرا على مستوى المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية، حيث أنها تضم هيئات قضائية تمارس إختصاصاتها القضائية و أخرى استشارية تمارس إختصاصاتها الإستشارية و رغم وحدة التنظيم القانوني لتكوين و آليات سير عمل الهيئات السابقة على مستوى جميع المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية إلا أن التنظيم الداخلي لهذه الهيئات يختلف من محكمة إلى أخرى و من مجلس إداري استئنافي إلى آخر بالنظر إلى حجم و أهمية القضايا التي تعرض عليه، كما تنفرد المحكمة الإدارية لباريس بتنظيم داخلي إستثنائي متميز عن التنظيم الداخلي لبقية المحاكم و إذا ما كان الطابع الإستثنائي لهذه المحكمة يجد تبريره من الناحية العملية في كثرة القضايا المعروضة عليها، إلا أنه لا يوجد أي مبرر لعدم اهتمام المشرع الفرنسي بالمحاكم الإدارية التي يقع مقرها فيما وراء البحار، فعلى الرغم من أهمية الدور الذي باتت تقوم به هذه المحاكم في الوقت الحالي إلا أن المشرع الفرنسي لم يولها ذات العناية التي تحضى بها بقية المحاكم الأخرى، و نوصي في هذا السياق المشرع الفرنسي أن يترك سياسة الكيل بمكيالين و يعيد النظر في التنظيم الداخلي للمحاكم التي يقع مقرها فيما وراء البحار بأن يجعل الحد الأدنى لعدد غرفها غرفتين كما نوصيه بوضع تنظيم قانوني متكامل لتكوين و آليات سير عمل هيئاتها.

لقد أولى المشرع الفرنسي اهتماما خاصا للتنظيم القانوني لتكوين و آليات سير عمل الهيئات القضائية الجماعية للمحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية و هو الإهتمام الذي يستشف من كثرة التعديلات التي أدخلت على هذا التنظيم و التي رمت أساسا إلى توثيق الصلة ما بين مجلس الدولة و هيكل المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية و مع ذلك يبقى الإختصاص القضائي للقاضي الفرد على مستوى المحاكم الإدارية لا يزال بحاجة إلى إعادة النظر في بعض جوانبه، و نوصي في هذا السياق بإضفاء الصبغة التشريعية على المادة R.222-13 من قانون القضاء الإداري، لكن بالمقابل لهذا الإهتمام التشريعي المتزايد بالهيئات القضائية و الذي يعود سببه إلى أهمية الدور القضائي الذي تمارسه المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية الإستئنافية نلمس سطحية التنظيم القانوني لتكوين و آليات سير عمل الهيئات الإستشارية و هي السطحية التي يعود سببها إلى ضآلة الدور الإستشاري لهذه الجهات.

4. توافق التنظيم الداخلي لمحكمة العدل العليا مع طبيعة المهام المنوطة بها، حيث تتولى الهيئتين الحاكمة و العامة ممارسة الإختصاصات القضائية للمحكمة و لقد حملت بساطة التنظيم القانوني لتكوين و آليات سير عمل هاتين الهيئتين في طياتها العديد من النقائص التي نوصي بتداركها عن طريق:

1-4 منح تسميات دقيقة لهيئات محكمة العدل العليا.

2-4 إعادة النظر في الحد الأدنى لعدد الهيئات الحاكمة داخل محكمة العدل العليا بحيث يصبح عددها على الأقل هيئتين و لوضع هذه التوصية حيز التطبيق لابد من زيادة عدد قضاة محكمة العدل العليا.

3-4 تعديل الفقرة (ج) من المادة الثامنة من قانون محكمة العدل العليا بحيث يصبح انعقاد الهيئة العامة لمحكمة العدل العليا معلقا على استيفاء نصاب عددي معين و تنظيم مسألة الإستعاضة عن الأعضاء الغائبين بممثلين احتياطيين.

4-4 منح الحق لكل من رئيس محكمة العدل العليا و هيئاتها الحاكمة في إحالة القضايا الهامة المعروضة على المحكمة إلى هيئتها العامة.

5-4 إلغاء جهاز رئاسة النيابة العامة الإدارية و ترك الحرية للإدارة في توكيل محامين أو الإستعانة بموظفيها الذين لهم خبرة قانونية لتمثيلها أمام محكمة العدل العليا و هذا ما يستوجب إلغاء نص المادة الخامسة من تعداد نصوص قانون محكمة العدل العليا و تعديل بقية نصوص هذا القانون بما يتلائم مع ذلك.

ه. إذا ما كانت ازدواجية التنظيم القضائي الفرنسي ليست محلا للنقاش إلا أن تحديد طبيعة التنظيم القضائي الأردني بالوقت الحالي ليست بذات القدر من الوضوح حيث لا زال فقه القانون الإداري في الأردن يتراوح ما بين مؤيد و معارض لإضفاء الطابع المزدوج على هذا التنظيم و لكل فريق حججه و أسانيده و مع ذلك يمكننا التأكيد بأن المشرع الأردني قد زرع بذور نظام الإزدواجية القانونية و القضائية عند إنشائه لمحكمة العدل العليا كجهة قضائية إدارية متخصصة بنظر بعض المنازعات الإدارية، كما أن تحديد طبيعة التنظيم القضائي الأردني الحالي على ضوء الأسس و المقومات النظرية لنظام الإزدواجية القانونية و القضائية تؤدي إلى القول بأنها إزدواجية ناقصة و هي تمثل إحدى التطبيقات العملية لنظام إزدواجية القانون و القضاء و يمكن تلافي النقص الذي يعتري هذه الإزدواجية بإدخال بعض التعديلات و الإصلاحات على تنظيم القضاء الإداري الأردني و لقد أشرنا إلى أغلبها فيما سبق مما يجعلنا نكتفي بالإشارة إلى التوصيات التالية:

1. إيلاء المزيد من العناية التشريعية لمحكمة العدل العليا بصورة خاصة و القضاء الإداري الأردني بصورة عامة، حماية لحقوق و حريات المواطن الأردني من إحتمال المساس بحقوقه و حرياته سواء عن قصد أو خطأ من قبل إدارته التي بات تدخلها في حياته اليومية قدرا محتوما و نؤكد في هذا السياق على ضرورة إستكمال المراحل القانونية اللازمة لإصدار مشروع قانون تشكيل المحاكم الإدارية.

2. تدعيم الإستقلال الوظيفي لمحكمة العدل العليا عن بقية المحاكم بإعادة النظر في تنظيم الهيئة القضائية المستحدثة بموجب المادة 29 من قانون محكمة العدل العليا بحيث يتم منحها تسمية محكمة تنازع الإختصاص و وضع الإطار الدستوري لها إلى جانب إصدار قانون خاص ينظم جميع المسائل المتعلقة بتنظيم و سير عمل هذه الهيئة و يتدارك بالوقت ذاته النقائص التي تعتري تنظيمها الحالي بما يدعم فكرة اعتبارها حكم ما بين قضائين مستقلين لا يخضع أي منهما للآخر.

و. يعيش القضاء الإداري الفرنسي بالوقت الراهن أزمة إكتظاظ الدعاوى و هي الأزمة التي رافقته طيلة مراحل تطوره السابقة و لقد كانت هذه الأزمة بمثابة العملة ذات الوجهين، حيث أنها شكلت في عديد المحطات التاريخية دافعا أساسيا لتطوير القضاء الإداري الفرنسي و على الرغم من الجهود المعتبرة التي بذلها و لا زال يبذلها المشرع الفرنسي بالوقت الحالي لمواجهة هذه الأزمة إلا أن أثارها لا زالت تتفاقم بصورة ملفتة للإنتباه حتى أنها قد شكلت السبب الرئيسي لإدانة فرنسا في مرات عديدة من قبل الهيئات القضائية الأوروبية، كما أنها قد غذت الإنتقادات الفقهية الموجهة لنظام الإزدواجية لدرجة أن بعض رجال القضاء الإداري الفرنسي بات يتساؤل عما إذا كان الحل السليم الوحيد الذي لا زال المشرع الفرنسي لم يتبنه لمواجهة الإنتقادات الموجهة لنظام الإزدواجية هو إلغاء القضاء الإداري ككل[1]. و على غرار القضاء الإداري الفرنسي يعيش نظيره الأردني أزمة، لكنها أزمة من نوع آخر هي أزمة ثقة ما بين محكمة العدل العليا و المتقاضين أمامها و لقد ساعدت مجموعة من العوامل المختلفة على نشأتها و تفاقمها و هي العوامل التي تعود أساسا إلى عدم تجذر ثقافة القضاء الإداري في الأردن لدى جميع المعنيين بالأمر، و نوصي لتدارك هذه الأزمة إلى جانب ما سبق عرضه من توصيات ب:

---

[1] Sauvé, J.-M. op. cit., p. 1.

1. التخفيف من شدة القيود المفروضة على رفع الدعاوى أمام محكمة العدل العليا.
2. أن يدرك أعضاء محكمة العدل العليا طبيعة المهام المنوطة بهم و ألا يظلوا عاكفين على التمسك بأهداب نصوص قانونية أقل ما يمكن وصفها به هو أنها قاسية و معقدة و أن يتعاملوا مع هذه النصوص بالمرونة التي تكفل تحقيق الغرض من وجود القضاء الإداري في حد ذاته.
3. إعادة النظر في البرامج المسطرة لتكوين المحامين بما يؤهلهم للتعامل مع إجراءات التقاضي الإدارية و تدعيم تكوينهم المتواصل في هذا المجال بعقد المزيد من الدورات التدريبية حول سير الدعاوى الإدارية.
4. إنشاء لجنة "التقارير و الدراسات" على مستوى محكمة العدل العليا و تكليفها بإعداد تقارير تقييمية دورية حول كل ما يتعلق بنشاط محكمة العدل العليا، مع التأكيد على ضرورة إدراج هذه التقارير ضمن التقرير السنوي الذي يرفعه المجلس القضائي عن أعمال المحاكم إلى جلالة الملك.
5. تسليط الإعلام الأردني المزيد من الضوء على الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة أو بالتعويض عن الأضرار التي أصابت الأفراد من جرائها.
6. إعداد مطويات مبسطة عن كل ما يتعلق بالتقاضي أمام محكمة العدل العليا.
7. توفير بنوك معلوماتية مجانية تتكفل بنشر أحكام محكمة العدل العليا كاملة و لا تقتصر على نشر المبادئ فقط.

المراجع

أ: **المراجع العربية.**

أبو العثم، فهد عبد الكريم (2005). **القضاء الإداري بين النظرية و التطبيق**. عمان، الأردن: دار الثقافة للنشر و التوزيع.

أبو عيد، مشهور، مقال بعنوان:" **رد الدعاوى لأمور شكلية يكون نتيجة عدم الخبرة، رئيس "العدل العليا": النقص في عدد القضاة أبرز التحديات التي تواجه المحكمة. تحقيق العدالة يقتضي وجود محاكم إدارية ابتدائية بحيث يكون التقاضي على مرحلتين.**"، العرب اليوم، شؤون محلية، الجزء الأول، ص 6. الأحد 2-12-2007، الموقع الإلكتروني لصحيفة العرب اليوم.

الأخرس، نشأت عبد الرحمن (2008). **شرح قانون أصول المحاكمات المدنية "دراسة مقارنة"**. عمان، الأردن: دار الثقافة للنشر و التوزيع، (الجزء الأول: التنظيم القضائي و الاختصاص و القضاء المستعجل).

الأيوبي، عبد الرحمن نورجان (1965). **القضاء الإداري في العراق حاضره و مستقبله "دراسة مقارنة"**. رسالة دكتوراه. العراق: دار و مطابع الشعب.

الباز، داود (2004). **أصول القضاء الإداري في النظام الإسلامي (أساسه-تميزه) رؤية شرعية لفكرة مجلس الدولة و ولاياته**. القاهرة، مصر: دار الفكر الجامعي.

باز، سليم (بدون تاريخ نشر). **شرح أصول المحاكمات الحقوقية**. (الطبعة الثالثة). (بدون بيانات نشر).

بدوي، ثروت (2002). **القانون الإداري**. القاهرة، مصر: دار النهضة العربية.

بشار، عبد الهادي (1983). **دراسات و أبحاث في الإدارة العامة و القانون الإداري**. (الطبعة الأولى). عمان، الأردن: دار الفرقان للنشر و التوزيع.

الجبوري، محمود (1998). **القضاء الإداري "دراسة مقارنة"**. عمان الأردن: دار الثقافة للنشر و التوزيع.

الجرف، طعيمة (بدون تاريخ نشر). **رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة**. القاهرة، مصر: مكتبة القاهرة الحديثة.

حافظ، محمود (1987). **القضاء الإداري في الأردن.** (الطبعة الأولى). عمان، الأردن: مطبعة الجامعة الأردنية.

حسن، عبد الفتاح (1960). القضاء الإداري في الإسلام. **مجلة مجلس الدولة،** (السنوات الثامنة و التاسعة و العاشرة): 349-372.

الحكيم، سعيد (1987). **الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية و النظم الوضعية.** (الطبعة الثانية). القاهرة، مصر: دار الفكر العربي.

الحلو، ماجد راغب (1999). **القضاء الإداري.** القاهرة، مصر: دار المطبوعات الجامعية.

حماد، علي محمد حسنين. بحث بعنوان: **رؤية فقهية لدور القاضي و والي المظالم في الرقابة القضائية.** قاعدة بيانات اليرموك: المكتبة العربية الرقمية.

الخطيب، نعمان أحمد. بحث بعنوان: **محكمة العدل العليا بين نظام القضاء الموحد و نظام القضاء المزدوج.** قاعدة بيانات اليرموك: المكتبة العربية الرقمية.

خلوفي، رشيد (2005). **قانون المنازعات الإدارية: تنظيم و اختصاص القضاء الإداري.** (الطبعة الثانية). الجزائر العاصمة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.

راضي، مازن ليلو (2005). **القضاء الإداري، دراسة لأسس و مبادئ القضاء الإداري في الأردن.** (الطبعة الأولى). عمان، الأردن: دار قنديل للنشر و التوزيع.

الرفاعي، عبد الحميد (1989). **القضاء الإداري بين الشريعة و القانون.** (الطبعة الأولى). دمشق، سورية: دار الفكر.

الزعبي، خالد سمارة (1989). **القانون الإداري و تطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية.** (بدون بيانات نشر).

الزعبي، عوض أحمد (2003). **أصول المحاكمات المدنية (التنظيم القضائي، الاختصاص، التقاضي، الأحكام و طرق الطعن) "دراسة مقارنة".**

(الطبعة الأولى). عمان، الأردن: دار وائل للنشر، (الجزء الأول: التنظيم القضائي، الاختصاص).

ساري، جورجي شفيق (2005|2006). **قواعد و أحكام القضاء الإداري "دراسة مقارنة لأحدث النظريات و المبادئ في قضاء مجلس الدولة في فرنسا و مصر"**. (الطبعة السادسة). (بدون بيانات نشر).

سامي، جمال الدين (2002). **القضاء الإداري**. (الطبعة الثالثة). (بدون بيانات نشر)، (الكتاب الأول: الرقابة على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية– تنظيم القضاء الإداري. "دراسة مقارنة").

سعد، عبد ا مرسي (1972). **القضاء الإداري و مبدأ سيادة القانون في الإسلام "دراسة مقارنة بالشرائع الوضعية"**. رسالة دكتوراه. كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، مصر.

السناري، محمد عبد العال [2003]. **مجلس الدولة و الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية "دراسة مقارنة"**. (بدون بيانات نشر).

شطناوي، علي خطار (2004). **موسوعة القضاء الإداري**. (الطبعة الأولى). عمان، الأردن: دار الثقافة للنشر و التوزيع. (الجزء الأول).

الشوبكي، عمر (2001). **القضاء الإداري (دراسة مقارنة)**. (الطبعة الأولى). عمان، الأردن: دار الثقافة للنشر و التوزيع.

شوشاري، صلاح الدين (2010). **شرح قانون أصول المحاكمات المدنية**. (الطبعة الأولى). عمان، الأردن: دار الثقافة للنشر و التوزيع.

شيهوب، مسعود (2005). **المبادئ العامة للمنازعات الإدارية**. (الطبعة الثالثة). الجزائر العاصمة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، (الجزء الأول: الأنظمة القضائية المقارنة و المنازعات الإدارية).

الصلاح، محمد أحمد (بدون تاريخ نشر). **الإدارة في إمارة شرق الأردن 1921-1946**. عمان، الأردن: دار الملاحي للنشر و التوزيع.

الطماوي، سليمان محمد (1996). **القضاء الإداري**. (الطبعة السابعة). القاهرة، مصر: دار الفكر العربي. (الكتاب الأول: قضاء الإلغاء).

الظاهر، خالد خليل (1999). **القضاء الإداري: قضاء الإلغاء-قضاء التعويض. "دراسة مقارنة"**. (الطبعة الأولى). (بدون بيانات نشر).

عاطف، خليل (1969). الحياة العملية لمجلس الدولة الفرنسي. **مجلة مجلس الدولة**، (الأعداد من 16 إلى 19): 114-151.

العبادي، محمد وليد (2008). **الموسوعة الإدارية، القضاء الإداري**. (الطبعة الأولى). عمان، الأردن: مؤسسة الوراق للنشر و التوزيع، (الجزء الأول: القضاء الإداري في الأنظمة المقارنة).

عباسي، جلال (بدون تاريخ نشر). **قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم 11 لعام 1989، شرح قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم 24 لعام 1988**. (بدون بيانات نشر).

عبد الباقي، عادل (1962). تقرير في شأن تنظيم مجلس الدولة و جهات القضاء الإداري في فرنسا و الإجراءات المتبعة أمامها. **مجلة مجلس الدولة**، (السنة11): 425-500.

عبد الحميد، محمد طاهر (1962). القسم القضائي بمجلس الدولة الفرنسي. **مجلة مجلس الدولة**، (السنة 11): 336-424.

عبد العليم، صلاح يوسف (2007). **أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة**. القاهرة، مصر: دار الفكر الجامعي.

عبد اللطيف، محمد محمد (2001). **قانون القضاء الإداري**. القاهرة، مصر: دار النهضة العربية، (الكتاب الأول: نظام القضاء الإداري).

عبد المنعم، حمدي (1983). **ديوان المظالم نشأته و تطوره و اختصاصاته مقارنا بالنظم القضائية الحديثة**. (الطبعة الأولى). القاهرة، مصر: دار الشروق.

العرب اليوم، "**نقابة المحامين تعقد دورة تدريبية حول قضايا العدل العليا.**". شؤون محلية، الجزء الأول، ص 10. الأحد 27-12-2009، الموقع الإلكتروني لصحيفة العرب اليوم.

العصار، يسري محمد (2000). **مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة و حظر حلوله محلها و تطوراته الحديثة "دراسة مقارنة"**. القاهرة، مصر: دار النهضة العربية.

عوابدي، عمار (2005). **النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري**. (الطبعة الرابعة). الجزائر العاصمة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، (الجزء الأول: القضاء الإداري).

الغويري، أحمد عودة (1989). **قضاء الإلغاء في الأردن، دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة**. (الطبعة الأولى). (بدون بيانات نشر).

الغويري، أحمد عودة (1997). **القضاء الإداري الأردني (قضاء الإلغاء و قضاء التعويض) دراسة مقارنة مع نظام القضاء الإداري الفرنسي**. (الطبعة الأولى). (بدون بيانات نشر).

الغويري، أحمد عودة. بحث بعنوان: **قانون دعاوى الحكومة رقم 25 لسنة 1958 بين الإبقاء و الإلغاء**. قاعدة بيانات اليرموك: المكتبة العربية الرقمية.

فريحات، إيمان (بدون تاريخ نشر). **تاريخ القضاء في الأردن (1921-1989م)**. (بدون بيانات نشر).

فهمي، مصطفى أبو زيد (1998). **القضاء الإداري و مجلس الدولة**. القاهرة، مصر: دار المطبوعات الجامعية، (الجزء الأول: قضاء الإلغاء).

فوديل جورج و دلفولفيه بيار (2001). **القانون الإداري**. (الطبعة الأولى). ترجمة. القاضي منصور. بيروت، لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، (الجزء الأول).

فوديل جورج و دلفولفيه بيار (2001). **القانون الإداري**. (الطبعة الأولى). ترجمة. القاضي منصور. بيروت، لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، (الجزء الثاني).

القضاة، مفلح (1994). **القضاء النظامي في الأردن**. عمان، الأردن: لجنة تاريخ الأردن.

القضاة، مفلح (2004). **أصول المحاكمات المدنية و التنظيم القضائي**. عمان، الأردن: دار الثقافة للنشر و التوزيع.

قلادة، وليم سليمان (1980). مجلس الدولة تاريخه و دوره في المجتمع المصري. **مجلة مجلس الدولة**، (السنة السابعة و العشرون): 119-230.

القيسي، إعاد علي حمود (1999). **القضاء الإداري**. (الطبعة الأولى). عمان، الأردن: دار وائل للطباعة و النشر.

كنعان، نواف (2006). **القانون الإداري**. (الطبعة الأولى). عمان، الأردن: دار الثقافة للنشر و التوزيع، (الكتاب الأول).

كنعان، نواف (2009). **القضاء الإداري**. (الطبعة الأولى-الإصدار الثالث). عمان، الأردن: دار الثقافة للنشر و التوزيع.

مارسولون، بروبيرفي، جي بريبان (بدون تاريخ نشر). **أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي**. ترجمة. أحمد يسري. القاهرة، مصر: منشأة المعارف.

مارسيل، فالين (1950). مجلس الدولة في فرنسا منذ سنة 1945. **مجلة مجلس الدولة**، (السنة الأولى): 153-160.

مدانات، نفيس صالح (2005). هل تحققت لدينا في الأردن ازدواجية القضاء؟. **مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية و القانونية**، المجلد21 (العدد الأول): 55-113.

المساعدة، أكرم. مقال بعنوان:" **(قراءة مضافة).. في القضاء الإداري الأردني.**"، الرأي، دراسات، الجزء الثالث، ص 65. الثلاثاء 19-5-2009، الموقع الإلكتروني لصحيفة الرأي.

منيب، الماضي و سليمان، موسى (بدون تاريخ نشر). **تاريخ الأردن في القرن العشرين "1900 إلى 1959"**. (الطبعة الثانية). عمان، الأردن: مكتبة المحتسب.

نده، حنا إبراهيم (1972). **القضاء الإداري في الأردن**. (بدون بيانات نشر).

نصير، نعيم (1991). المنظور الإسلامي و الوضعي للرقابة على الإدارة العامة "دراسة مقارنة". **مجلة جامعة الملك سعود**، المجلد الثالث، العلوم الإدارية (1): 145-186.

نوح، مهند (2004). القاضي الإداري و الأمر القضائي. **مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية و القانونية**، المجلد العشرين (العدد الثاني): 183-244.

هلسا، أديب سلامة (1997). **أسس التشريع و النظام القضائي في المملكة الأردنية الهاشمية**. (الطبعة الثانية). عمان، الأردن: شركة مطابع الصفوة.

ورقة عمل بعنوان:" **مقدمة عن وضع القضاء في الأردن**".(2004)، المركز العربي لتطوير حكم القانون و النزاهة، و المؤسسة الدولية للنظم الإنتخابية، منشورة على شبكة الإنترنت و مستخرجة بواسطة محرك البحث **Google**.

ب- المراجع الأجنبية.

"La pyramide des âges des juridictions administratives"**. La lettre de la justice administrative, numéro 13, octobre 2006**.

"La réforme de l'assemblée générale du conseil d'état" . La lettre de la justice administrative, numéro 7, Avril 2005.

Abikhzer, F. (16 mai 2005). Le délai raisonnable dans le contentieux administratif: un fruit parvenu à maturité?. AJDA. **n. 18 (2005): 983-994.**

Auby, J.-M. et Drago, R. (1984). Traité de contentieux administratif. **(3 édition), Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, (Tome premier).**

Autin, J.-L. et Sudre, F. (1996). La dualité fonctionnelle du conseil d'état en question devant la cour européenne des droits de

l'homme, à propos de l'arrêt Procola c/Luxembourg du 28 septembre 1995. RFDA**. (12 année): 777-796.**
Bigaut, Ch. (2002). Le droit administratif en fiches**. Paris: Ellipses.**
Biglione, F. et Guillaumont, O. (2006). Le contentieux administratif en QCM**. Paris: Ellipses.**
Chabanot, D. "le cinquantaire des tribunaux administratifs"**. La lettre de la justice administrative, numéro 1, Octobre 2003.**
Chapus, R. (2000). Droit administratif général**. (14 édition), Paris: Montchrestien, (tome premier).**
Chapus, R. (2001). Droit du contentieux administratif**. (9 édition), Paris: Montchrestien.**
Conférence des présidents de tribunaux administratifs et de cours administrative d'appel, « L'appel devant la juridiction administrative »**. Cour administrative d'appel de nancy, vendredi 6 juin 2008, Par Benoit Plessix et Marion Ubaud-Bergeron**.
De Laubadère, A. et Venezia, J.-CL. et Gaudemet, Y. (1999). Droit administratif**. (16 édition), Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence.**
Even, B. (mai-juin 2004). Des conseils de préfecture aux tribunaux administratifs. RFDA**. n. 3 (20 année): 475-495.**
Favret, J.-M. (septembre-octobre 2004). La «bonne administration de la justice» administrative. RFDA**. n. 5 (20 année): 943-952.**
Fombeur, P. avec le concours de Mattera, J.-L. (29 mars 2004). Les tribunaux administratifs dans la société française contemporaine. **AJDA**, n. 12 (2004): 625-634.
Gohin, O. (2002). Contentieux administratif**. (3 édition), Paris: éditions du juris-classeur.**
Gonod, p. (5 juillet 2004). L'article L.121-1 du code de justice administrative, d'une singularité à l'autre. AJDA**. n. 25 (2004): 1321.**
Le Berre, H. (2002). Droit du contentieux administratif**. Paris: Ellipses.**
Lombard, M. et Dumont, G. (2003). Droit administratif. **(5 édition), Paris : éditions Dalloz.**
Pacteau, B. (septembre-octobre 2003). Le décret du 24 juin 2003 au secours des cours administratives d'appel. RFDA**. n. 5 (19 année): 910-916.**
Rivero, J. et Waline, J. (1998). Droit administratif**. (17 édition), Paris: éditions Dalloz.**
Sauvé, J.-M. Conférence sur « La réforme de la justice administrative »**. Faculté de droit de Poitiers, vendredi 28 novembre 2008, Texte écrit en collaboration avec Chloé Szafran. Elève à l'institut d'études politiques de Paris.**

المعلومات الشخصية

الإسم و اللقب: وسيلة سدرة

الكلية: الحقوق

السنة: 2010

البريد الإلكتروني: cewassila @ hotmail. com

رقم الهاتف: 0779181306